

UNA MIRADA INTEGRAL A LA FINANCIACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES¹

-Participación en los ingresos corrientes de la Nación-

RESUMEN: La motivación principal de este documento es contribuir al debate sobre la forma de reducir las disparidades regionales a través de una mejor distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. En el presente documento se realizó un análisis de los recursos que reciben las entidades territoriales como participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, para el sector educativo, con el fin de evaluar su evolución, uso y los resultados obtenidos gracias a ellos. El GNC no ha realizado el ajuste que permita regresar a una distribución de los recursos del SGP más acorde a lo que está plasmado en la Constitución Política, sin sacrificar la sostenibilidad fiscal del sector público colombiano. Un análisis a la formula recientemente aprobada por el congreso de la república para determinar el monto de los recursos totales del Sistema General de Participaciones ha mostrado que ésta es bastante menos generosa que lo planteado en la Constitución, pero es preciso aclarar que los recursos no disminuirán en términos reales con relación a los montos históricos. Es necesario y crucial una revisión de la ley 715 de 2001, puesto que ésta todavía es susceptible de mejorarse para que tenga componentes e incentivos que ayuden a disminuir las grandes brechas que en materia de cobertura y calidad se presentan entre las distintas regiones del país. Las estimaciones realizadas han mostrado que los recursos transferidos no parecen haber generado pereza fiscal y en especial esto ha sido cierto en los municipios de la costa caribe que muestran coeficientes mayores respecto a los demás municipios del país. Encontramos también que en el sector educativo, la mayor cantidad de recursos se destinan al pago de nómina de maestros y sus prestaciones sociales (una proporción importante se dedica al pago de personal administrativo también), lo que deja poco espacio para incrementar la infraestructura física y la consecuente ampliación de cobertura, sin mencionar el aspecto de la calidad.

PALABRAS CLAVES: Educación, Transferencias, Economía Regional. JEL: I20, I28, H52, H70, R58

A LOOK TO THE INTEGRAL FINANCING OF LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT: The main motivation for this document is to contribute with the debate about the ways to reduce regional disparities through a better distribution of resources from the Sistema General de Participaciones (SGP). In this document we carry out an analysis of the resources local governments receive as part of the national current income, for the educational sector, in order to study their evolution, use and the results obtained because of them. The National Central Government has not carried out an adjustment that may allow the country to return to a distribution of results in accordance to the Political Constitution without jeopardizing the sustainability of the Colombian public sector. An analysis of the recently approved formula that determines the amount of resources of the SGP shows that this formula is far less generous than was originally stated in the Constitution, nevertheless it is fair to state that resources, in real terms, will not decline with respect to historical transfers. It is crucial a revision of Law 715 of 2001, since this law can still be improved to count with components and incentives to help reduce the enormous regional gaps that remain in terms of coverage and quality. Estimation results show that resources have not had a negative impact on local tax revenues; this has been particularly true for municipalities located in the northern region with respect to the rest of municipalities in the country. We also find that the majority of resources are directed to assume payroll and social security obligations (an important amount is used to pay administrative personnel), which leaves little room to increase physical infrastructure as well as coverage, not to mention quality.

KEY WORDS: Education, National Transfers, Regional Economics. JEL: I20, I28, H52, H70, R58.

¹ El presente artículo es una versión resumida de un documento más extenso elaborado por Fundesarrollo y la Corporación Universitaria de la Costa en el marco de un convenio interinstitucional. Participantes: Tito Jose Crissien Borrero, Erick Jassir, Manuel Fernandez, y Carlos Ospino

INTRODUCCIÓN

La descentralización es un proceso de transformación administrativa que busca, en última instancia la eficiencia en la administración pública de los gobiernos locales con el fin de convertir a los municipios (anteriormente con una alta dependencia del centro) en unidades territoriales eficientes, autónomas y sostenibles financieramente; adicionalmente este proceso debería propiciar una relación más cercana entre los ciudadanos y sus dirigentes, quienes conocerían con más detalle las necesidades de sus localidades. Es por esto, que desde la década de los 80's, el país inició un proceso paulatino de descentralización en múltiples áreas -administrativa, fiscal y política- con el fin de generar un compromiso genuino entre los gobiernos locales y sus habitantes, para que los primeros asumieran la responsabilidad directa con su electorado por su gestión administrativa y el mejoramiento de la calidad de vida, a través de mecanismos como la rendición de cuentas y aquellos que permitían una participación activa de la ciudadanía, Ej. la elaboración de presupuestos participativos.

Sin embargo, en Colombia, la descentralización se ha caracterizado más por la desconcentración en la provisión de los servicios sociales que por una redistribución de los recursos que logre; por una parte, reducir las disparidades regionales y por otra, lograr mayor autonomía financiera en las regiones. El Gobierno Central ha condicionado este proceso con una serie de inflexibilidades en la destinación de los recursos que hacen difícil lograr el objetivo central de la autonomía regional.

En este sentido, se aprecian características de un modelo de agente-principal en el cual el estado central al no poder, o serle muy costoso monitorear a las administraciones locales, simplemente predetermina los sectores y los porcentajes en los cuales deben invertir los recursos recibidos, reduciendo significativamente el margen de maniobra, en especial para los municipios más pequeños, que no pueden generar los recursos propios que les permitan

atender las necesidades que sus habitantes demandan. En este sentido, consideramos que no hay mayor descentralización en la medida que cada vez más recursos sean invertidos en las regiones por parte del gobierno central, sino que por el contrario habrá más descentralización en la medida que más recursos sean invertidos por las regiones de acuerdo con las necesidades de sus habitantes.

Este proceso de cambio administrativo territorial ha estado fundamentado en una serie de normas, decretos y leyes que han hecho posible modificar sustancialmente las costumbres fiscales de los municipios a través del tiempo. Esta normatividad se puede clasificar en: Tributación Territorial, Competencias Territoriales, Recursos de Participación en los ingresos de la Nación, Régimen Territorial, y Disciplina Fiscal. Entre estas podemos resaltar la Ley 60 de 1993, con la cual se establecían las competencias de cada uno de las entidades territoriales, municipios, departamentos y distritos especiales, en los temas de educación, salud y vivienda, decretando a su vez, la forma en la que se debían invertir los recursos del situado fiscal en cada una de estos sectores, y así mismo establecía la distribución de la participación de cada uno de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.²

De otra parte, el proceso de descentralización generó algunos efectos inesperados, donde, por una parte, el gobierno central continuo su ritmo de gasto en los sectores descentralizados y, por otra parte, las entidades territoriales al ver como se incrementaron de manera considerable los recursos que recibían como participación en los ingresos corrientes de la nación presentaron comportamientos desfavorables, como el sobreendeudamiento e incremento excesivo del gasto, acompañado de resultados poco satisfactorios en términos de calidad y cobertura de los servicios, y originando como resultado efectos graves en las finanzas públicas territoriales y nacionales (incremento sensible del déficit fiscal).

Ante este hecho perturbador, hacia finales de

□ 2 Para un tratamiento profundo de la legislación respectiva ver Cadena (2002) y Núñez (2005).

la década de los 90, se promulgaron leyes con el objetivo de remediar la situación, orientadas a racionalizar el gasto de las entidades territoriales y a buscar su viabilidad financiera (Ley 50 de 1990, la Ley 548 de 1999 y la Ley 617 de 2000 fundamentalmente), pero, es preciso mencionar, que no contenían compromisos claros de ajuste en los gastos del gobierno central, quien ha mostrado incrementos importantes en su ritmo de gasto tanto en términos reales así como proporción del PIB nacional.

Debido a las presiones fiscales que generaron los mayores recursos que debían destinarse a las entidades territoriales por parte del Gobierno Central, así como el creciente déficit que el mismo empezaba a generar, éste buscó desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la nación con el acto legislativo No. 1 de 2001 y la Ley 715 del mismo año. Esta última establecía el Sistema General de Participaciones, el cual está constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato de la Constitución Política de 1991 a las entidades territoriales, para la financiación, principalmente, de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Así mismo estableció las normas respecto a la distribución de estos recursos al interior de cada ente territorial. Otro de los objetivos que buscaba el acto legislativo 01 de 2001, era garantizar un crecimiento sostenido de los recursos transferidos y que las entidades territoriales no vieran afectados sus recursos durante las recesiones económicas, cuando se reducen los ingresos corrientes de la nación.

El Sistema General de Participaciones, se constituye en la más reciente herramienta normativa para fortalecer el proceso de descentralización iniciado décadas atrás, y ante el inminente cambio en las fórmulas que definen la asignación de los ingresos corrientes de la nación entre los distintos niveles de gobierno. Es el momento de evaluar el impacto que ha generado la metodología de distribución de los recursos hacia los departamentos y municipios.

El objetivo principal de este documento consiste en plantear recomendaciones de política que contribuyan al mejoramiento del

proceso de descentralización y la manera como éste contribuye al desarrollo a nivel regional. Con especial interés, se analiza el efecto del proceso de descentralización en la Región del Caribe Colombiano, de tal manera que se observará cómo se ha realizado la distribución de los recursos tanto a nivel de regiones, de departamentos, como en doce ciudades, capitales del país, siete de ellas costeñas, así como algunos de sus logros en materia educativa.

Adicionalmente, este estudio busca estimar el impacto de la descentralización y del diseño de la distribución de los recursos transferidos sobre los ingresos tributarios propios y los gastos de funcionamiento de los municipios de la Región Caribe, así como determinar la manera en que se ha diferenciado este impacto del resto de regiones del país, de tal forma que permita elaborar recomendaciones de política que contribuyan al mejoramiento del sistema y la manera como éste contribuye al desarrollo regional.

El documento cuenta con ocho secciones incluida esta introducción, en la segunda, hacemos una revisión histórica de los hechos que moldearon el diseño de la ley actual, en la tercera, analizamos la evolución de los recursos transferidos desde el nivel central, en la cuarta, estudiamos la distribución de las inversiones, en la quinta, comparamos algunos resultados con los recursos recibidos, en la sexta, evaluamos las hipótesis de pereza fiscal y efecto "flypaper" sobre el gasto público, en la séptima, revisamos la manera como se distribuyen actualmente los recursos, en la octava, hacemos algunas propuestas para modificar la regla de distribución de los recursos, y por último, concluimos.

ANTECEDENTES

Una serie de estudios en el contexto local han identificado los componentes de inequidad que subsisten en la asignación de los recursos correspondientes a las participaciones de los municipios en las rentas nacionales.

FUNDESARROLLO (1997) mostró cómo antes de 1993 el promedio de recursos que recibía la Costa Caribe por concepto de participaciones en los ingresos de la nación eran inferiores al promedio nacional, situación que se corrigió después de la ley 60 de ese año. Sin embargo, los resultados en términos de reducción de la pobreza no habían sido los mejores a pesar de una mejora en la asignación de estos recursos debido, principalmente, al rezago en las condiciones económicas, políticas y sociales de la región. Es así como la región aparecía como la de mayor déficit de vivienda, y con una reducción en las necesidades básicas menor al promedio nacional.

Fernández et. al (1999) mostraron como el impacto de las transferencias es positivo sobre el crecimiento de la región Caribe, así mismo no encuentran evidencia de pereza fiscal en la región. Estos resultados, no hacen sino resaltar las bondades del modelo de descentralización (con sus limitaciones y falencias) y más importante su necesidad, para lograr unos niveles de crecimiento adecuados en todas las regiones del país. Es importante resaltar el hecho que los recursos de transferencias se constituyen en la única fuente de recursos en municipios pequeños donde su dinámica productiva no permite contar con los ingresos tributarios suficientes para financiar la administración local.

En el caso específico del sector educativo García y Fernández (2000) muestran que las asignaciones para el sector han sido inequitativas. Para esto construyen una variable que denominan el situado fiscal por necesidad, que muestra cuánto del situado fiscal se asignaba para atender la demanda en educación, y encuentran que lo recibido en la región Caribe por necesidad es significativamente inferior al resto de regiones, esencialmente porque los recursos se asignan con criterios que no atienden a los costos ni las necesidades reales sino a la situación geográfica de una nómina de maestros más costosa por su alto escalafón.

El CEER (2007), demostró que en Colombia entre los años 1990 y 2004 la mayoría de

departamentos se encontraron por debajo del PIB per cápita nacional. Además el 60% de la producción se concentró en 5 departamentos: Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca; quienes albergan el 46% de la población colombiana. Al considerar los ingresos brutos departamentales encontramos que Bogotá fue el más beneficiado en el período 1975-2000 situándose en la cola superior de la distribución de estos ingresos, lejos de los demás departamentos lo cual da lugar a una distribución bimodal, signo claro de la polarización de la distribución de los ingresos en el país. Debido a la existencia de estas disparidades se justifica la implementación de una política conducente a reducirlas.

Se plantea entonces los elementos que debe tener esta política: Compromiso Nacional para que la política regional sea un compromiso de estado, Componente Espacial en la estrategia de reducción de la pobreza, un Fondo de Compensación Regional para financiar las inversiones sociales y en infraestructura en las regiones más pobres, Fortalecimiento del Capital Humano, una Estrategia de Competitividad que aproveche las potencialidades de cada región. En ese sentido los llamados para introducir elementos explícitos de equidad regional en la distribución de los recursos que le corresponden por concepto de participaciones son cada vez más frecuentes y justificados.

El espíritu de la constitución de 1991, y en particular los debates de la Asamblea Nacional Constituyente dejan entrever unas disputas de índole filosófica y política por el ordenamiento del estado colombiano. Sobrevivió una concepción de un estado descentralizado en la cual las funciones debían ir acompañadas de suficientes recursos que garantizaran la prestación de los servicios básico asignados a las entidades territoriales. No es difícil encontrar sinnúmero de intervenciones, ponencias y constancias consignadas en las gacetas constitucionales donde se analizan, de manera cuidadosa, la conveniencia de un estado cada vez más descentralizado, con el municipio como protagonista de la realidad nacional y en donde se preserve la autonomía

regional y cultural. En diversos apartes se plantean propuestas en donde los recursos que recauda la nación son divididos entre esta y los municipios en una proporción igual, con lo cual se mostraban claras señales de un estado cada vez más descentralizado. No obstante, los últimos Actos legislativos si bien garantizan que los recursos sean suficientes para garantizar la prestación básica del servicio educativo se aleja cada vez más de la idea de autonomía y control de los recursos por parte del municipio.

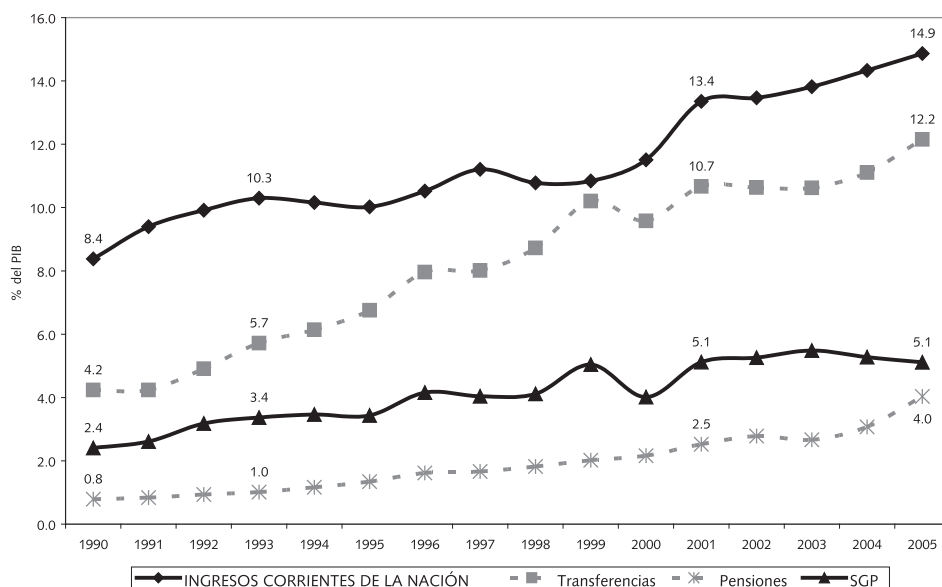
De otra parte es importante analizar el comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) durante los últimos años, puesto que los grandes debates que se han presentado recientemente son producto de la pugna entre las regiones y los gobiernos centrales por participar de estos.

Los ICN han experimentado un notable crecimiento como porcentaje del PIB desde 1990 al pasar de 8.4% a 14.9% del producto, ganando 6.5 puntos de participación, producto de las reformas tributarias así como del crecimiento económico del período. De igual forma, el total de transferencias que realiza el gobierno central que se incluyen dentro de sus gastos de funcionamiento han mostrado un crecimiento aún más importante, ganando 8 puntos del PIB. Por su parte las transferencias que reúne tanto al situado fiscal como a las

participaciones de los municipios, han crecido pero a un ritmo menor. Estos recursos que en la Gráfica 1 llamamos SGP (Sistema General de Participaciones) representaban en 1990 57% de todas las transferencias de la nación, mientras que en 2005 ascienden solo a 42%, una disminución importante teniendo en cuenta que aún existen grandes brechas sociales por cubrir por parte del estado en materia de educación, salud y calidad de vida.

Mientras que las transferencias por concepto de pensiones correspondían a menos del 20% en el año 1990, en el 2005, su participación es de 33%, lo cual muestra la importancia que viene ganando este rubro en los gastos del GNC debido a los pasivos que ha tenido que asumir el estado como consecuencia de las fallas que aún subsisten en el sistema pensional colombiano. Como lo afirman Meisel y Romero (2007) este gasto se sitúa geográficamente en las ciudades más prósperas del país donde un reducido grupo de ciudadanos que actualmente puede acceder a una pensión es beneficiado, mientras que las ciudades más rezagadas, no lo hacen. Este fenómeno contribuye a exacerbar las brechas regionales en materia de ingresos. Puede apreciarse en la misma gráfica la clara desvinculación que muestra el SGP de los ICN a partir de 2001 pues mientras los primeros permanecen constantes en 5.1%, los últimos ganan 1.5 puntos del PIB.

Gráfica 1. Evolución de los ICN y las Transferencias como % del PIB. 1990-2005



Fuente:

Minhacienda.

Cálculos de los

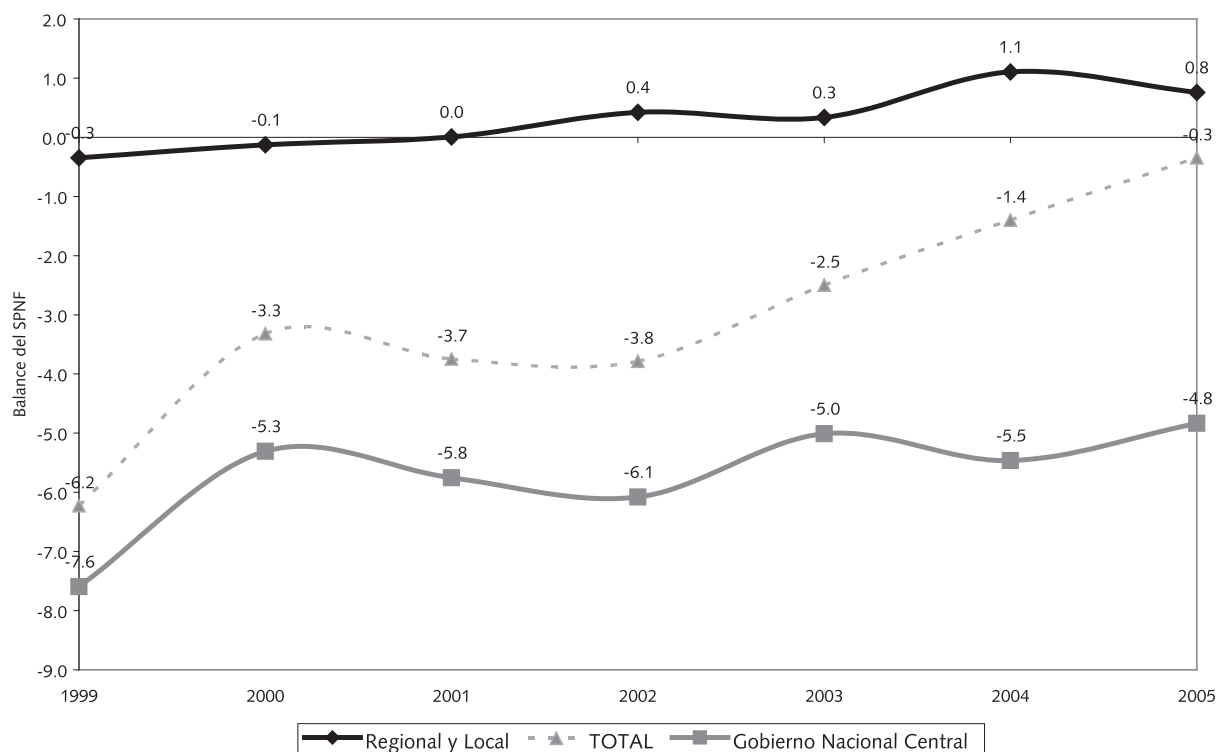
Autores.



Desde el 2001, el GNC tuvo la oportunidad de generar ahorros importantes que le permitían una vez finalizada la transición definida en el Acto Legislativo 01 de 2001, afrontar los compromisos que en materia de transferencias tiene con las entidades territoriales de los gobiernos subnacionales. Por una parte los ahorros que le generó el acto legislativo en mención ascienden a 1.5 % del PIB, mientras que la reducción del balance entre 2001 y 2005 fue de 0.9 % del PIB para el GNC mientras que las regiones y gobiernos locales generaron superavits que en 2005 ascendían a 0.8 % del PIB. La última reforma a la fórmula de transferencias representan para el estado un ahorro de 1.4% del PIB en promedio entre 2008 y 2017 por lo que se hace relevante garantizar por parte de los GNCs actuales y venideros políticas que permitan una vez termine este nuevo período de transición contar con los

recursos para atender las demandas que exige la constitución en materia de la participación de los departamentos y municipios en los ICN. Estos mayores recursos solo se podrán generar a través del incremento de los ICN (e.g. a través de una reforma tributaria estructural) así como de una disminución en los gastos del GNC (focalización y priorización del gasto público). Sin embargo, la historia reciente nos muestra un GNC poco capaz de realizar los ajustes necesarios pese al alivio que implica dejar de transferir una cantidad importante de recursos a las entidades territoriales. También, es importante resaltar la reducción del déficit total debido al mejor desempeño del sector descentralizado, lo cuál contribuye de manera importante a garantizar la sostenibilidad fiscal del país, pero no la garantiza si el GNC no realiza un ajuste de magnitud similar.

Gráfica 2. Balance del SPNF. 1999-2005



Fuente: Confis. Cálculos de los autores.

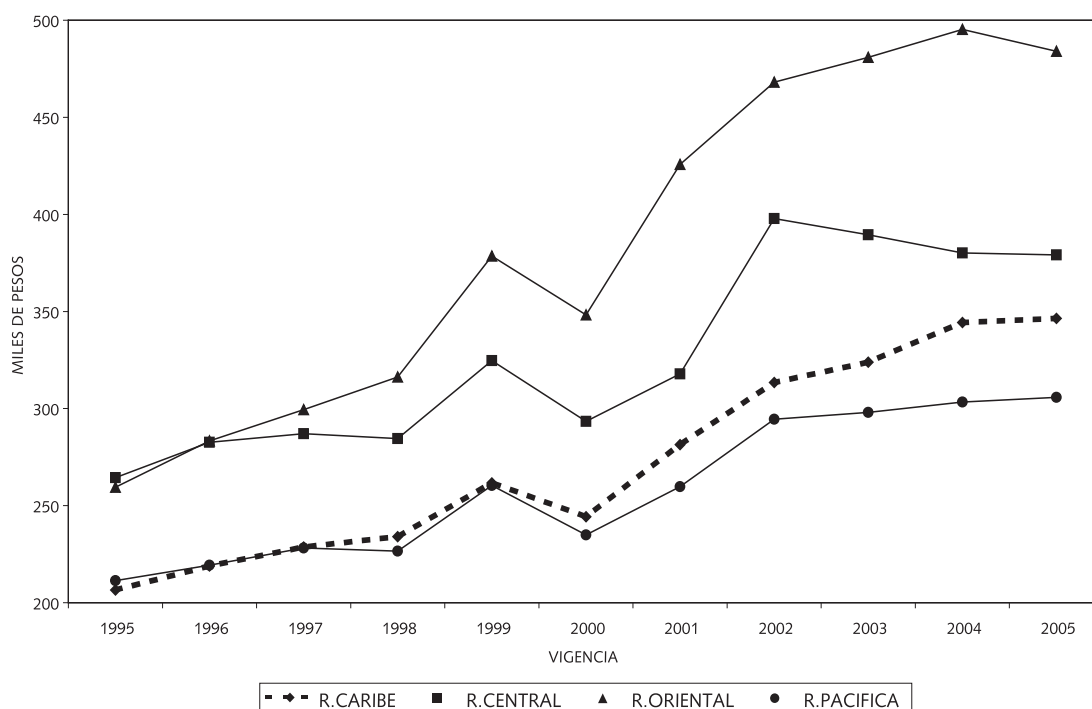
En términos estratégicos, se entiende que el gobierno no se anime a incrementar sus ingresos corrientes si las transferencias se encuentran atadas a estos, puesto que los beneficios de los esfuerzos que este realice de forma unilateral serán compartidos con todos los entes territoriales. Sin embargo, el GNC tampoco debería realizar inversiones que son competencia de las entidades territoriales y que tampoco contribuyen a que su nivel de gasto disminuya. Se necesita un compromiso por parte del GNC para reducir su gasto en una magnitud igual o superior a la que han realizado y realizarán las entidades territoriales durante las vigencias de los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, para garantizar que se regrese a esquemas de distribución de los ingresos corrientes de la nación más acordes con el espíritu de la Constitución Nacional.

RECURSOS TRANSFERIDOS POR LA NACIÓN

A. Evolución de los recursos para las regiones

Comenzamos analizando la evolución de los recursos que la nación ha transferido en los últimos diez años a las diferentes regiones del país, a los departamentos y algunas de las principales ciudades para la prestación del servicio educativo. En la Gráfica 3, se muestran los recursos totales de SGP, recibidos por cada una de regiones del país entre 1995 y 2005. Sobre estos datos podemos hacer varias apreciaciones: En primer lugar, que los recursos han sido crecientes en términos reales para todas las regiones, pero sin duda, la región más beneficiada ha sido la Región Oriental, la cual duplicó los recursos por habitante en estos diez años. En segunda instancia, llama la atención la reducción de los recursos en el año 2000 luego de la profunda crisis que vivió el país el año anterior, sin embargo, los recursos recuperaron su dinámica para todas las regiones a partir del 2001, tal como se esperaba dado el diseño del actual sistema que busca brindarle estabilidad en el monto de los recursos transferidos a las entidades territoriales, por una parte, pero también favorecidos por la subsiguiente recuperación de la economía.

Gráfica 3 Participaciones totales por habitante 1995-2005.



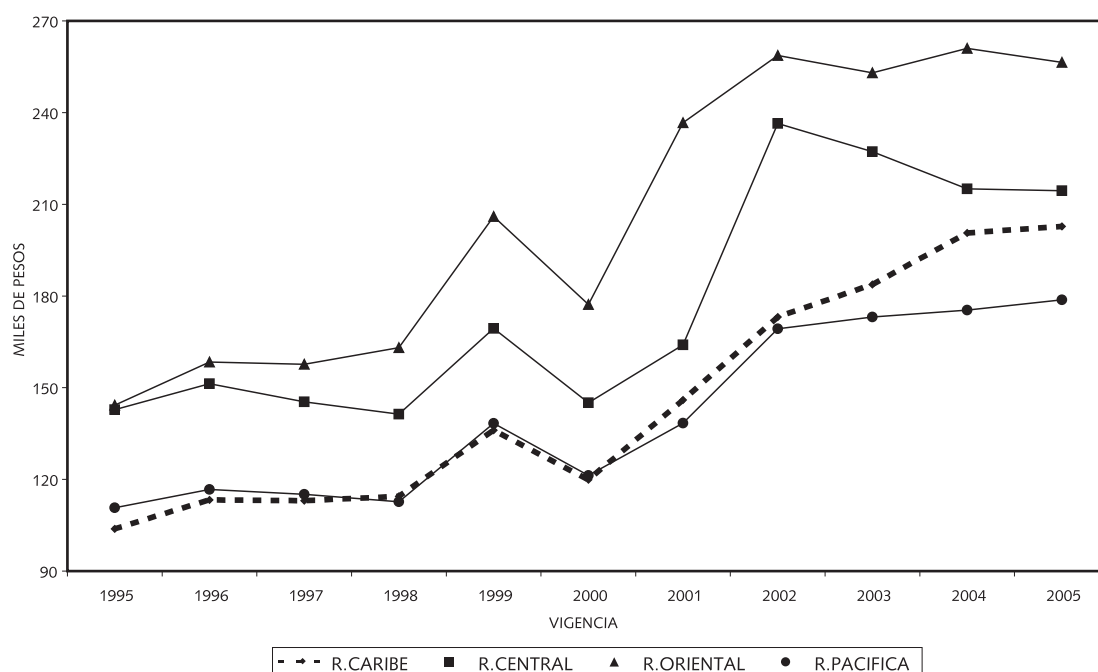
Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC. Valores expresados en pesos constantes de 2005.

Por otra parte, encontramos que con la entrada en vigencia del SGP se presenta mayor divergencia en las tasas de crecimiento de los recursos entre las regiones. La Región Pacífica ha presentado crecimientos muy bajos después de 2002, mientras que la Región Central muestra disminución en los recursos por habitante: por su parte la Región Caribe y la Región Oriental presentaron incrementos en los recursos transferidos desde el nivel central. En 1995, las regiones se podían conformar en dos grupos, uno integrado por las regiones Central y Oriental, y otro por las regiones Pacífica y Caribe; donde el primer grupo recibía en promedio 50 mil pesos por habitante más que el segundo. En el transcurso de los años, las diferencias se

amplían para ambos grupos. Se puede apreciar, tomando en cuenta todo lo anterior, que el panorama ha sido de mayor heterogeneidad en oposición a una convergencia, por lo menos en términos de los recursos que por habitante reciben las regiones.

Esta primera observación comienza a mostrar que el sistema parece no llevar implícito o explícito, un componente de equidad, que busque disminuir las brechas regionales que existen en el país, y por el contrario lo que ha generado ha sido una mayor heterogeneidad entre los recursos que reciben las regiones en términos per cápita.

Gráfica 4 Participaciones en educación por habitante 1995-2005.



Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC. Valores expresados en pesos constantes de 2005.

En el caso específico de los recursos para la provisión de los servicios de educación, encontramos un comportamiento similar al anteriormente descrito con una gran volatilidad de los recursos entre los años 1998 y 2001, hecho que resulta gravísimo a nuestro juicio,

y que debe ser fundamental evitar dentro del Sistema General de Participaciones.

A partir de 2002, la Región Caribe fue la única que mostró incrementos en los recursos por habitante para educación de manera significativa,

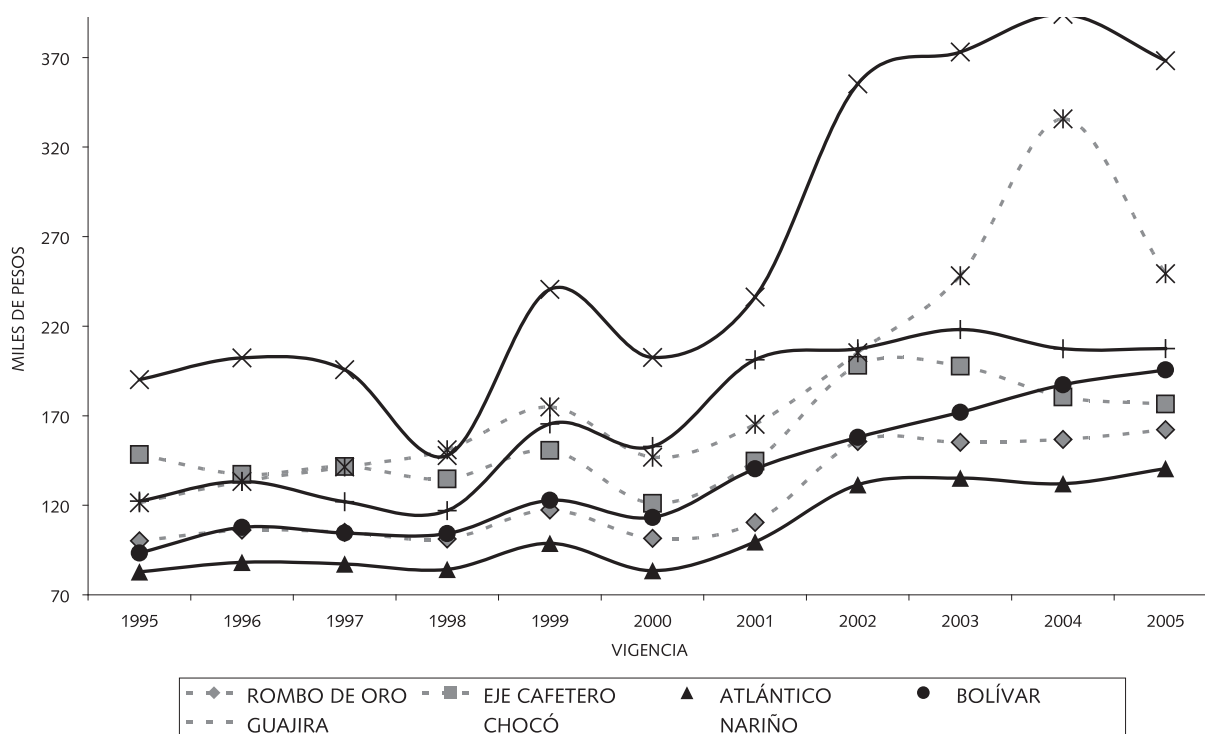
mientras que las demás mostraron estabilidad o disminución (Región Central). Puede apreciarse en la Gráfica 4 que los recursos recibidos por la Región Pacífica y la Región Caribe eran muy similares hasta 2002, cuando esta última logra mantener la tendencia creciente mientras que la Región Pacífica muestra crecimientos mucho más pequeños en términos reales. A pesar del crecimiento favorable de los años recientes, las regiones Pacífica y Caribe son las que menos recursos por habitante reciben, hecho de gran preocupación pues muestra que las regiones más rezagadas en materia educativa reciben menos recursos.

Evolución por departamentos

En esta sección queremos analizar cómo ha sido el comportamiento de los recursos recibidos por los gobiernos departamentales de las regiones

de la periferia continental en comparación con dos grupos de subregiones de particular interés; la que hemos denominado el rombo de oro, compuesto por los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Santander y el distrito de Bogotá. Incluimos el departamento de Santander puesto que en los últimos años ha exhibido un comportamiento económico bastante dinámico que lo ha llevado a alcanzar al resto del grupo. De otra parte, consideramos interesante comparar la dinámica de los departamentos de la periferia con los del eje cafetero puesto que dichos departamentos han recibido a raíz del terremoto que destruyó gran parte de su territorio, inversiones importantes por parte del gobierno central. Los ingresos están compuestos por las participaciones para educación que reciben todos los municipios del departamento, tanto certificados como no certificados, así como los recursos girados a la administración departamental.

Gráfica 5. Evolución de los recursos para educación por habitante (Población total)



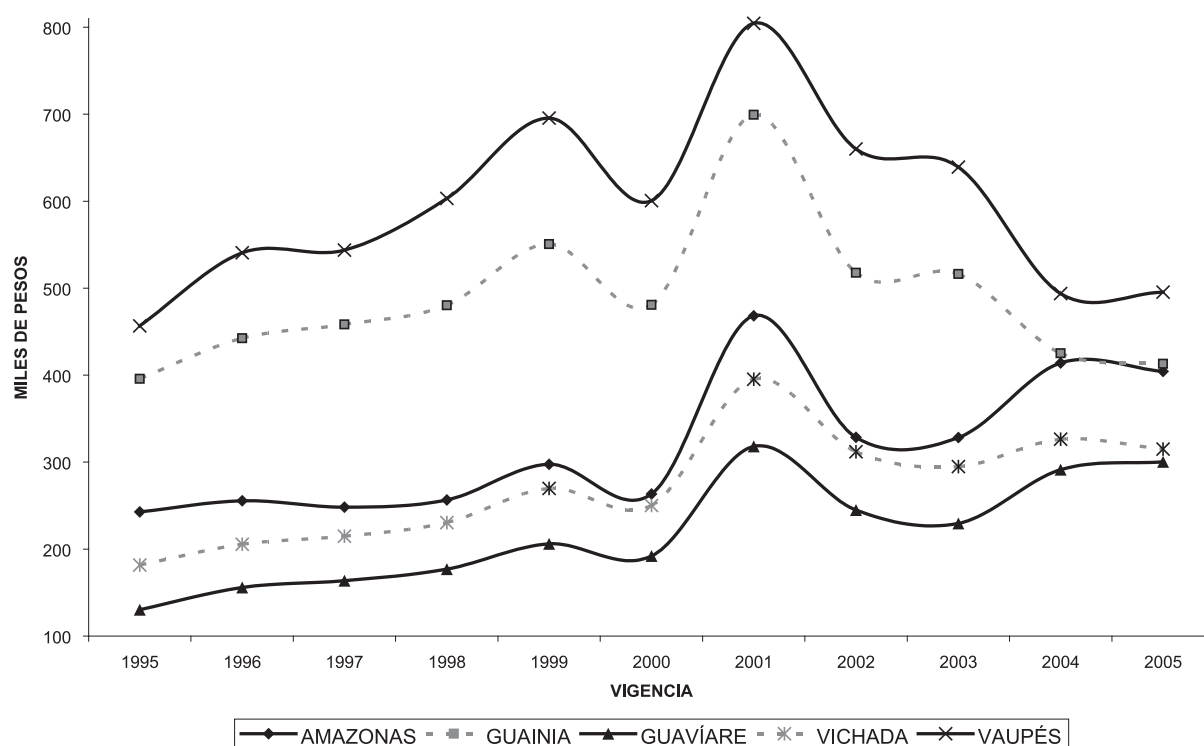
Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC. Valores expresados en pesos constantes de 2005.

De la Gráfica 5, podemos apreciar que entre 1995 y 2000 los recursos muestran oscilaciones para todos los departamentos considerados, sin embargo, se observa mayor amplitud en los casos de Chocó, Nariño, y la Guajira, tres de los departamentos más pobres, pero también en el Eje Cafetero. A partir de 2001 Chocó comenzó a recibir recursos en niveles muy superiores al resto, en menor medida pero igualmente importe, los recibió La Guajira. Para nuestra sorpresa, en el nivel departamental agregado podemos apreciar algunos hechos que contradicen lo argumentado por los defensores de la fórmula que desliga los recursos del SGP de los Ingresos Corrientes de la nación, estabilidad y crecimiento constante de los recursos. Por una parte Chocó y La Guajira experimentaron importantes reducciones de recursos entre 2004 y 2005, más en el caso del segundo que pierde alrededor de 85 mil pesos por habitante de un año a otro. De otra parte el Eje Cafetero

viene experimentando una leve pero sostenida reducción en los recursos para educación desde 2002, mientras que Nariño en ese mismo período muestra algunas oscilaciones. Atlántico y el llamado Rombo de Oro muestran un comportamiento similar, estabilidad en el nivel de los recursos, el único departamento que muestra un ritmo de crecimiento sostenido entre 2001 y 2005 es Bolívar.

Para los nuevos territorios parece que el antiguo sistema les garantizaba mayor estabilidad en sus recursos, con la clara excepción del período de la crisis económica, puesto que después de 2001 Vaupés y Guanía han experimentado reducciones de los recursos per cápita, mientras que los otros han mostrado grandes oscilaciones. Otro efecto de la ley 715 de 2001 es que ha logrado disminuir la dispersión que había entre estos territorios que presentan características similares en cuanto a su geografía.

Gráfica 6. Evolución de los recursos para los nuevos territorios. 1995-2005



Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC. Valores expresados en pesos constantes de 2005.

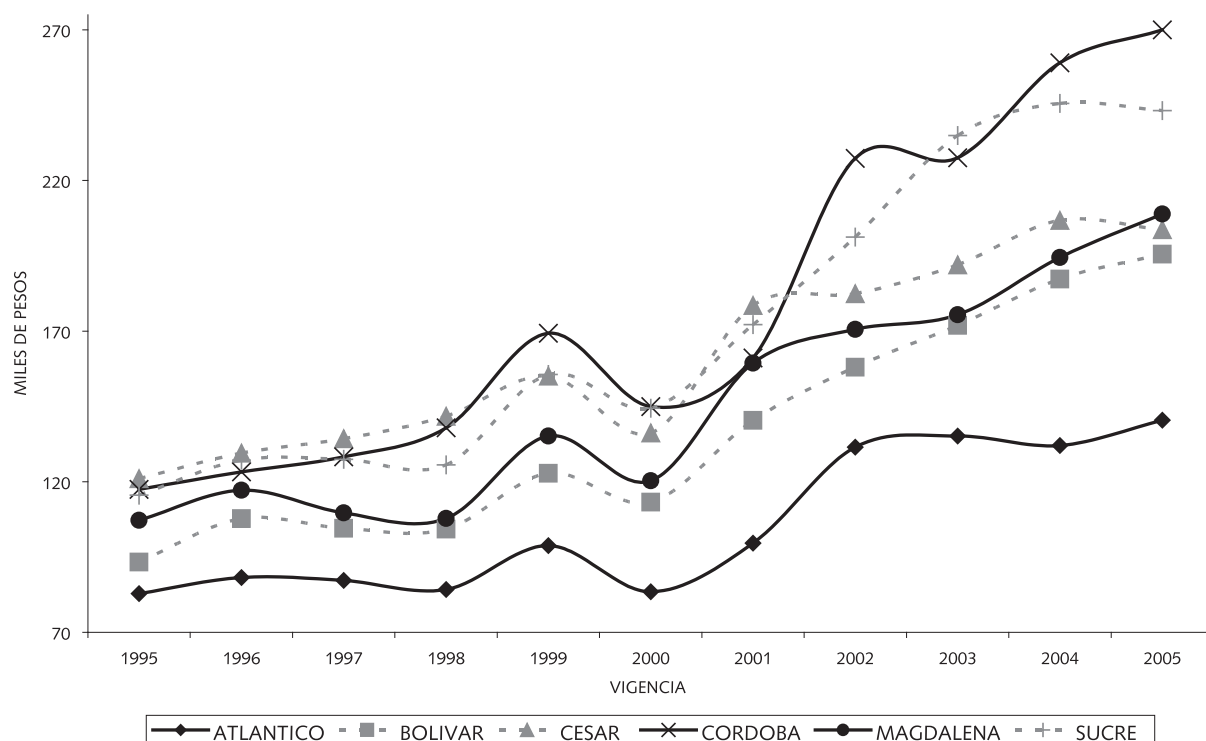
En la Región Caribe, a diferencia de lo sucedido con los nuevos territorios, la dispersión en los ingresos recibidos por concepto del SGP mostró un aumento en el período 1995-2005.

Atlántico, durante todo el período, es el departamento que recibió los menores recursos

per cápita, de igual forma su tasa de crecimiento parece haber sido la más baja de todos.

En 2005 los departamentos de Bolívar, Cesar y Magdalena se sitúan en la mitad de la tabla en términos de los niveles de recursos per cápita recibidos, mientras que Córdoba y Sucre son los que mayores recursos recibieron ese año.

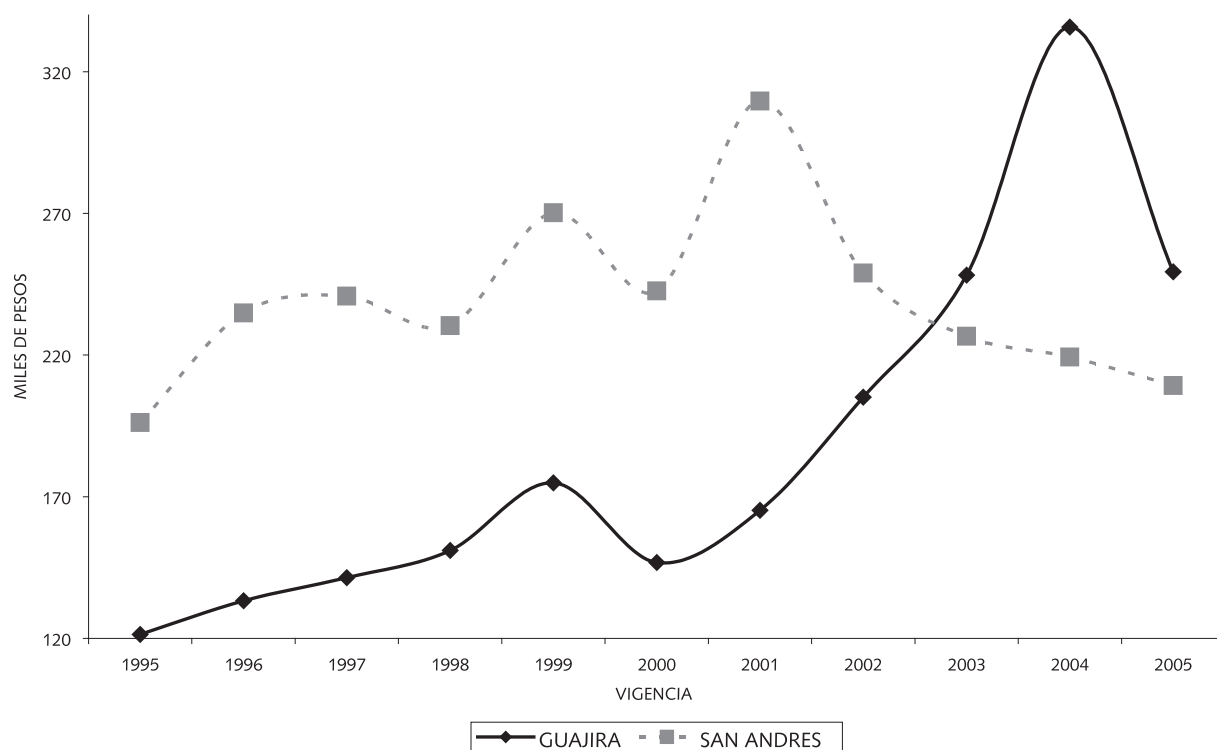
Gráfica 7. Evolución de los recursos para los Departamentos de la Región Caribe. 1995-2005



Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC. Valores expresados en pesos constantes de 2005.

En la Gráfica 8 mostramos los casos de San Andrés y La Guajira pues sus comportamientos difieren de los demás. La Guajira, considerado entre los departamentos más pobres de la región, experimentó grandes crecimientos de sus recursos per cápita para educación entre 2000 y 2004 con una fuerte contracción de los

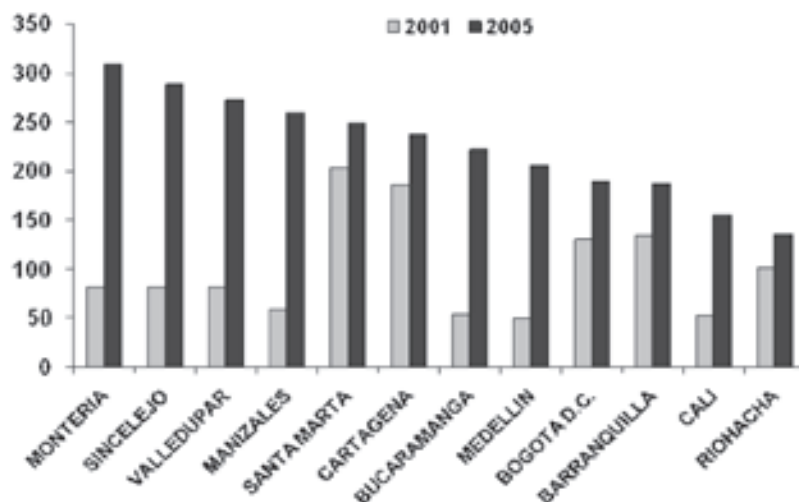
mismos en 2005 hacia los niveles que recibía en 2003. Por su parte San Andrés, mostró un comportamiento oscilatorio de amplitud creciente entre 1995 y 2001, año a partir del cual muestra reducciones sostenidas llegando a niveles inferiores al año 1996.

Gráfica 8 Evolución de los recursos para los Departamentos de San Andrés y La Guajira. 1995-2005

Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC. Valores expresados en pesos constantes de 2005.

B. Evolución por ciudades capitales

Teniendo en contexto el comportamiento de los recursos transferidos por el nivel central, hacia las regiones, procedemos a analizar qué sucedió con esos mismos recursos en las principales ciudades de la Costa así como para las ciudades con mayor número de habitantes del país, para entender mejor cuáles fueron las dinámicas de los recursos al nivel de las entidades territoriales.



Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC.

Valores expresados en pesos constantes de 2005.

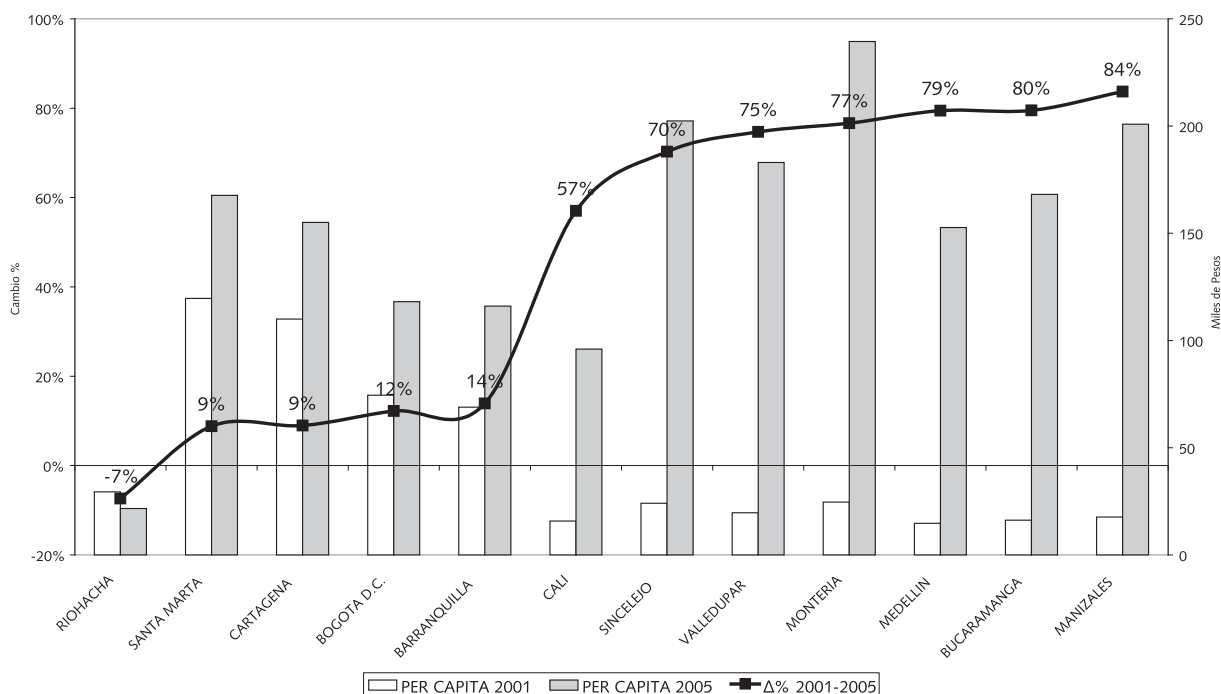
En general, nuestros datos muestran que las tasas promedio de crecimiento entre 2001 y 2005 de los recursos que transfiere la nación mostraron un crecimiento mayor durante el período post ley 715 de 2001 que durante el periodo de vigencia de la ley 60 de 1993, lo que muestra que la profundización de la descentralización se acentuó en términos de los recursos transferidos a las entidades territoriales.

Por otra parte, los distritos de Barranquilla, Bogotá, Cartagena y Santa Marta mostraron tasas de crecimiento menores en estos recursos que el resto de ciudades analizadas en el periodo 2001-2005 (contrario a lo ocurrido en el periodo 1993-2000). En este sentido la Ley parece mostrar un componente equilibrador, pues en 2001 los recursos per cápita por este concepto eran mayores en estos distritos (y el municipio de Riohacha) que en el resto de ciudades analizadas, mientras que para 2005, tres capitales costeñas muestran niveles de recursos superiores a los distritos. Es así como

Valledupar, Sincelejo y Montería reciben los mayores recursos per cápita del grupo analizado, en términos reales. Es interesante resaltar que en 2005 el resto de ciudades de la costa Caribe, mostraron tasas de crecimiento similares a ciudades del interior del país como Bucaramanga, Medellín y Cali, las cuales a su vez presentaron recursos per cápita superiores a Barranquilla y Bogotá.

El incremento de los recursos entre 2001 y 2005 resultó realmente importante para el sector educativo, producto de las reformas que la Ley 715 de 2001 introdujo en materia de competencias municipales para este sector. Estos incrementos para ciudades no distritos oscilaron entre 30 y 45 por ciento, promedio anual. El caso de ciudades como Sincelejo, Valledupar y Montería llama la atención pues son ciudades que mostraron crecimientos en sus recursos para educación similares a ciudades del interior, y sobre las cuáles nos detendremos a analizar sus resultados en materia educativa.

Gráfica 10 Crecimiento promedio participación en educación

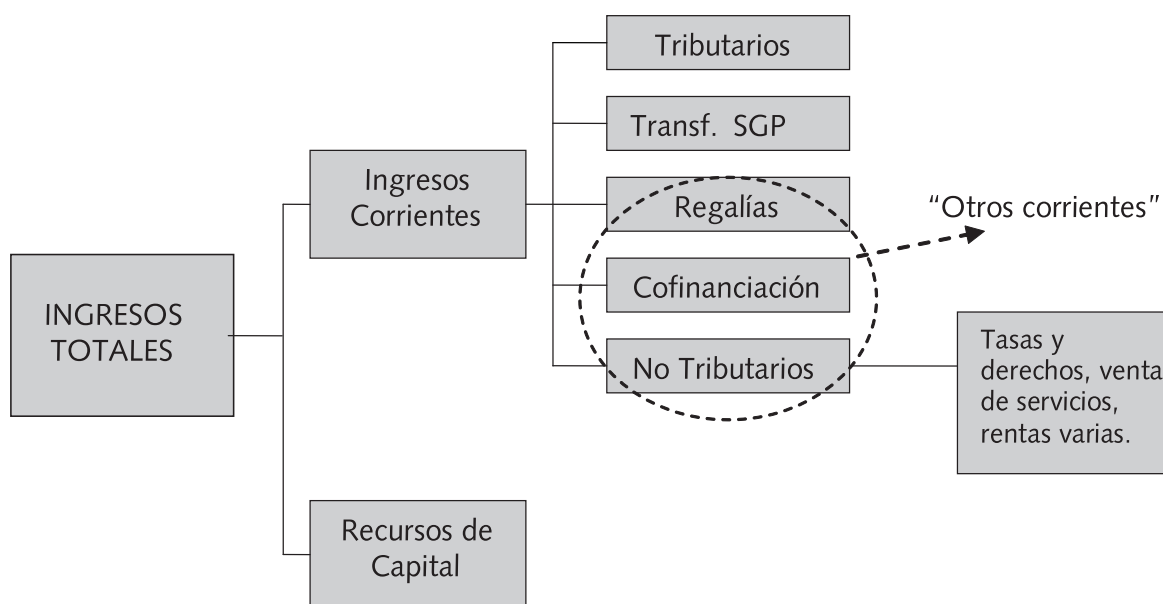


C. Dependencia de las transferencias

En el Diagrama 1 se muestra la estructura de los ingresos totales para un municipio promedio en el país. Este esquema es útil para presentar a continuación cuánto representan los ingresos tributarios en el ingreso total de los municipios y del mismo modo cuánto es el peso del Sistema General de Participaciones en estos ingresos. Cuando en un municipio los

recursos del SGP representan gran cantidad de sus ingresos, decimos que presenta alta dependencia de las transferencias. Esta situación se esperaría encontrar en municipios pequeños que no cuenten con una amplia base de contribuyentes que les permitan fortalecer sus ingresos con recursos propios. Mientras que esperaríamos que en las principales ciudades, esta dependencia fuera menor.

Diagrama 1 Estructura de las Fuentes de Financiación de los municipios



Fuente: FUNDESARROLLO.

En 2005, en 145 municipios de la región Caribe (que equivalen al 75% del total) los ingresos tributarios presentaron una participación inferior al 30% de los ingresos totales, mientras que los recursos del Sistema General de Participaciones representaron más del 70%.³

Por otro lado, en 13 municipios de esta muestra se presentó la siguiente particularidad, la participación de los ingresos tributarios fue inferior al 12%, mientras que el peso del Sistema General de Participaciones fue inferior a 50%. En estos casos los ingresos diferentes a estos dos conceptos ("Otros corrientes") representaron más del 40% de los ingresos totales. Lo que

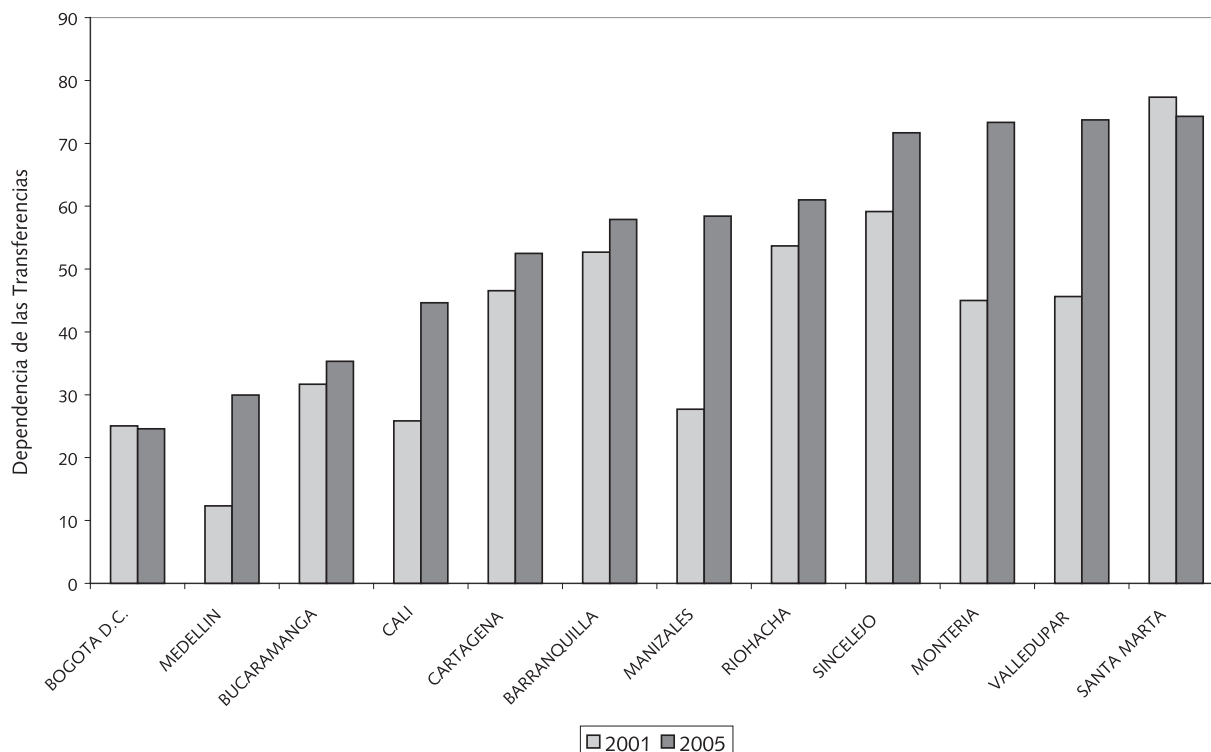
permite inferir que estos municipios recibieron recursos importantes por concepto de regalías.⁴

De una manera similar, pero con una participación un poco menor, se encuentran 16 municipios, en donde los "otros corrientes" tienen mayor peso que los recursos propios en los ingresos totales. En promedio este grupo tiene una participación de 9% para ingresos propios, 27% en "otros corrientes" y 64% en Participaciones del SGP. Estos casos llaman la atención acerca de la gran importancia que tienen las regalías para algunos municipios de la región, y de la manera como se deben invertir estos recursos.

3 Cálculos de Fundesarrollo utilizando base de datos del Índice de Desempeño Fiscal 2005, DNP.

4 Manaure, Hatonuevo, Uribe, Barrancas y Albania (Guajira), Buenavista, San Antero, Pto. Libertador, Montelibano y Pueblo Nuevo (Córdoba), Chiriguana (Cesar), Coveñas (Sucre) y Cantagallo (Bolívar). La Apartada (Córdoba) y La Jagua Ibérico (Cesar) presentan el mismo comportamiento a pesar de que no reportaron información al DNP en 2005.

Gráfica 11 Dependencia de las transferencias 2001 y 2005



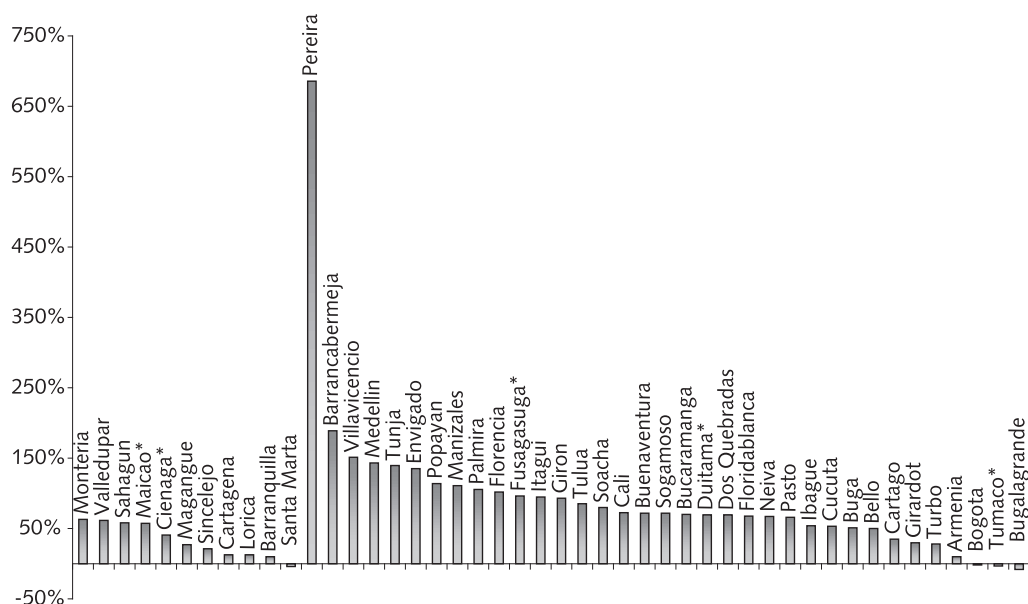
Fuente: DNP-DDTS.

En la Gráfica 11 mostramos el indicador de dependencia de las transferencias que calcula la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, del DNP, para la construcción del índice de desempeño fiscal. A partir de la entrada en vigencia del SGP, los municipios analizados incrementaron su dependencia de las transferencias, a excepción de los distritos de Bogotá y Santa Marta que mostraron reducciones. Adicionalmente, las capitales costeñas muestran la mayor dependencia de las transferencias, del grupo analizado. Todas las ciudades y distritos de la Costa muestran que las transferencias representan por lo menos el 50% de sus ingresos totales, lo cual indica que hay espacio para que se mejore este indicador a través del fortalecimiento de los ingresos tributarios locales. Es importante anotar que todos estos municipios tienen la categoría de certificados, es decir administran autónomamente los recursos para la prestación del servicio educativo, así que en la medida que no cuenten con fuentes importante de

recaudo tributario local, el indicador tenderá a ser mayor.

La Gráfica 12 muestra el cambio en el indicador de dependencia de las transferencias para todos los municipios certificados (que incluye los municipios de la Gráfica 11) entre 2001 y 2005. De los 46 municipios certificados, solamente cuatro (San Marta, Bogotá, Tumaco y Bugalagrande) redujeron su dependencia de las transferencias en el período en mención. Mientras que los distritos de Santa Marta y Bogotá redujeron su dependencia de las transferencias en 4% y 2% respectivamente, Cartagena y Barranquilla la aumentaron en 13% y 10% por ciento respectivamente.

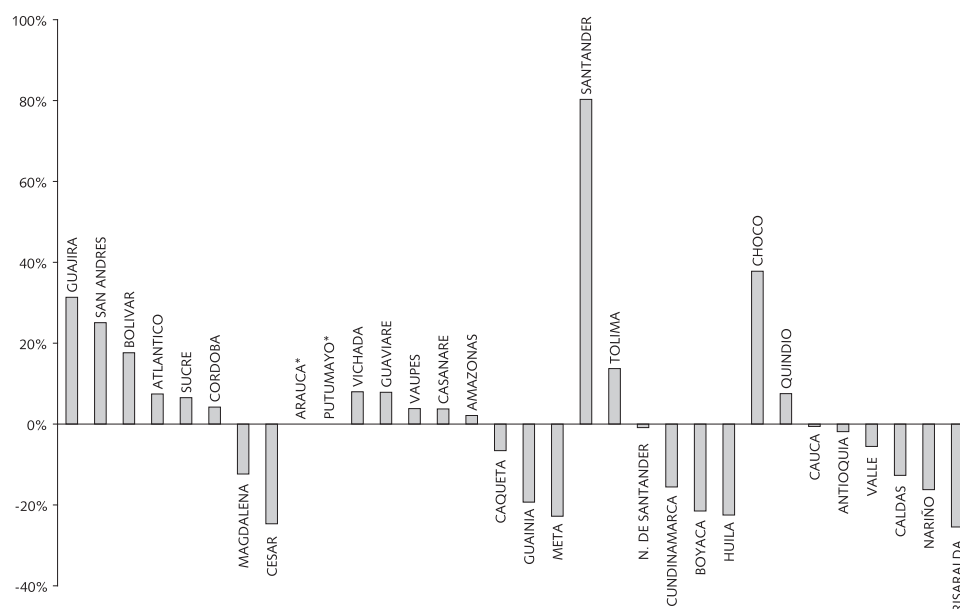
Si partimos de la base que los recursos del SGP tienden a aumentar año tras año, la explicación para el debilitamiento del indicador se encuentra en el debilitamiento de la capacidad de estas entidades para generar recursos propios en una proporción mayor.

Gráfica 12. Cambio en la dependencia de las transferencias. Municipios Certificados

Fuente: DNP-DDTS. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC.

En el nivel departamental encontramos que aproximadamente la mitad de departamentos lograron reducir su dependencia de las transferencias, mientras que los otros la incrementaron. Resulta interesante que Santander, el departamento de más rápido crecimiento en la última década (Bonet et.

al. 2006), tenga el crecimiento más alto de la dependencia de los recursos que son girados por la nación a través del SGP. De igual forma los departamentos con el comportamiento más atípico fueron Arauca y Putumayo que mostraron crecimientos en el indicador de 906% y 834%, respectivamente.

Gráfica 13. Cambio en la dependencia de las transferencias en los Departamentos. 2001-2005

Nota: Arauca creció en 906% y Putumayo lo hizo en 834%. Fuente: DNP-DDTS.

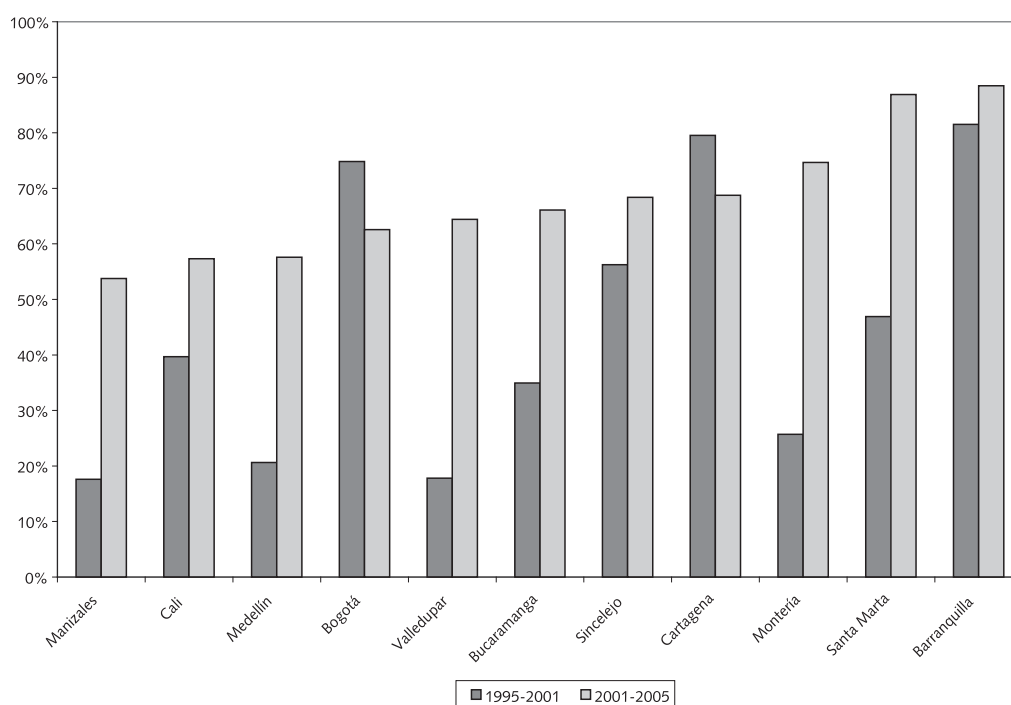
Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC.

UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS AL SECTOR EDUCATIVO

Después de mostrar cómo ha sido el comportamiento de los recursos transferidos a las regiones, departamentos y principales ciudades de la costa Caribe y el país, es importante estudiar cómo se han invertido estos recursos, puesto que la adecuada inversión de éstos debe conducir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos así como a dotarlos de mayores oportunidades (educación).

Como mencionamos anteriormente, nos concentraremos en el sector que recibe la mayor cantidad de recursos del SGP. La participación para educación corresponde al 58.5% del SGP y con estos recursos los distritos y municipios certificados deben dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad⁵. En este sentido es importante estudiar cómo se distribuye la inversión que se hace en educación con los recursos del Sistema General de Participaciones, no solo por el monto de los recursos sino por la importancia del sector en el desarrollo regional.

Gráfica 14. Gasto promedio en personal docente y sus prestaciones como porcentaje del gasto total en educación.



Fuente: DNP. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC. Valores expresados en pesos constantes de 2005.

En la Gráfica 14 mostramos para cada ciudad cómo ha sido el peso del pago de docentes en los recursos invertidos en el sector educativo. Estos recursos comprenden la totalidad de las fuentes con las que cuentan estas entidades

territoriales. Se aprecia que ciudades costeñas como Barranquilla y Santa Marta, destinan una gran proporción de sus recursos para la educación (cerca del 90%) a pagos del personal docente y sus prestaciones sociales, lo que no

es necesariamente malo, no obstante, estas ciudades deben recordar que los recursos del Sistema General de Participaciones no solamente deberían destinarse para el pago de los docentes, también se debe invertir en la ampliación de la cobertura, así como en la construcción y mantenimiento de la infraestructura, si bien el SGP asigna recursos específicamente para estos objetivos. Debemos reconocer sin embargo que debido a la manera como se reparten los recursos del SGP para educación, y la cuantía de los montos que son destinados para ampliación de cobertura y mejoramiento de la infraestructura, que en la mayoría de los casos no es posible

hacer mayores esfuerzos en este sentido.

Las ciudades que menos recursos dedicaron en promedio al pago de docentes fueron Manizales, Cali y, Medellín las cuales invirtieron menos del 60% de los recursos del SGP en promedio, y nos hace presumir que guardan un mayor equilibrio en sus inversiones, dedicando recursos no solo al pago de docentes sino también a otros rubros importantes, como cobertura e infraestructura. Por ejemplo, en 2005 estas tres ciudades invirtieron recursos por concepto de calidad del orden de 7%, 10% y 21% de los recursos del SGP, respectivamente.

Tabla 1- Porcentaje de recursos destinado al pago de personal administrativo en el año 2005.

Municipio / Distrito	% Pago de Administrativo (Total)	% Pago de Administrativo (SGP)
Cartagena	29%	30%
Barranquilla	10%	11%
Cali	10%	10%
Bogotá	6%	9%
Sincelejo	7%	8%
Manizales	6%	6%
Medellín	6%	5%
Valledupar	0%	0%
Montería	0%	0%
Santa Marta	0%	0%
Bucaramanga	0%	0%

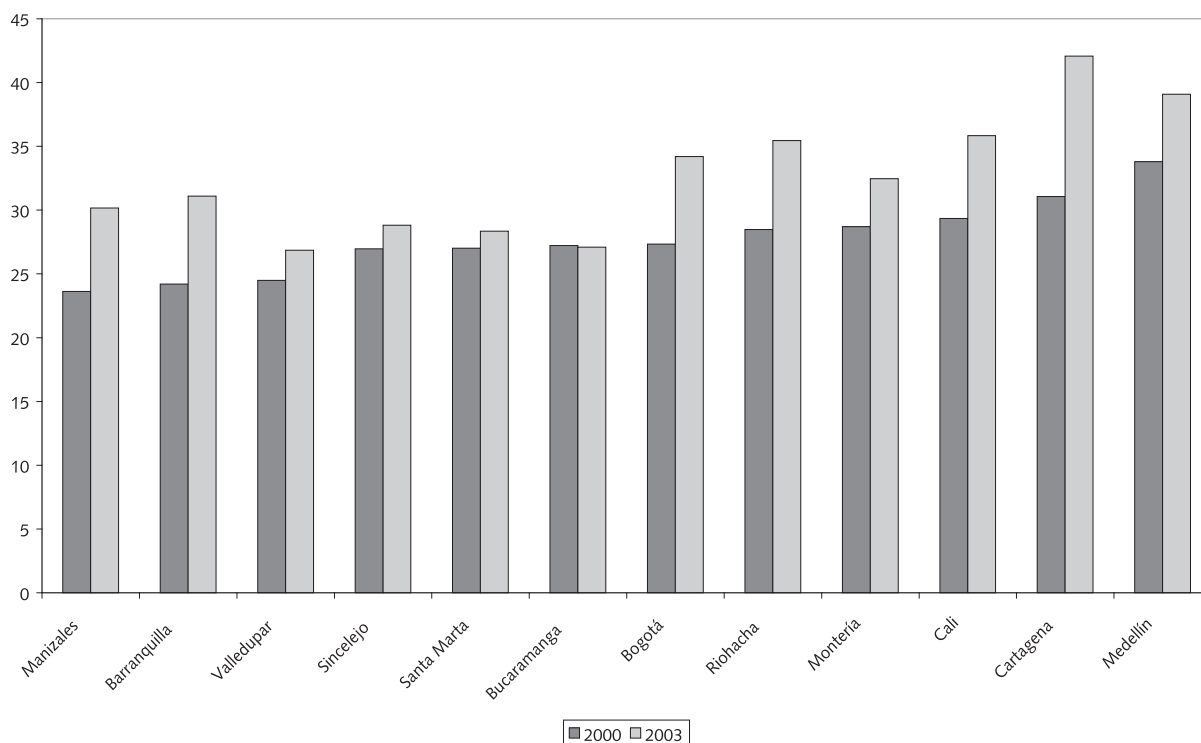
Fuente: DNP. Ejecuciones Presupuestales de los municipios. Cálculos de Fundesarrollo.

Si bien los recursos destinados a pagar docentes pueden ser más bajos en algunas ciudades que en otras, resulta interesante conocer cuántos recursos dedican al pago de personal administrativo. Cartagena aparece de lejos con 30% como la entidad que más recursos del SGP destinó a pago de personal administrativo en 2005, seguido por Barranquilla con 11%. Medellín por ejemplo, en 2005 destinó 5% de sus recursos al pago de personal administrativo, Manizales 6% y Cali 10%,

Resulta interesante la comparación entre Manizales y Barranquilla, estas dos ciudades

presentan indicadores de la tasa de alumnos a docentes similares en 2000 y 2003, sin embargo, las diferencias en los porcentajes de los recursos totales y del SGP destinados al pago de las nóminas de maestros son muy diferentes. Manizales es la ciudad que destina la menor proporción de recursos al pago de maestros mientras que Barranquilla es la ciudad con mayor proporción de este rubro. Debemos recordar por otra parte que Manizales mostró los mayores incrementos en los recursos para educación entre todas las demás ciudades consideradas en el análisis.

Gráfica 15 Relación Alumno/Docente



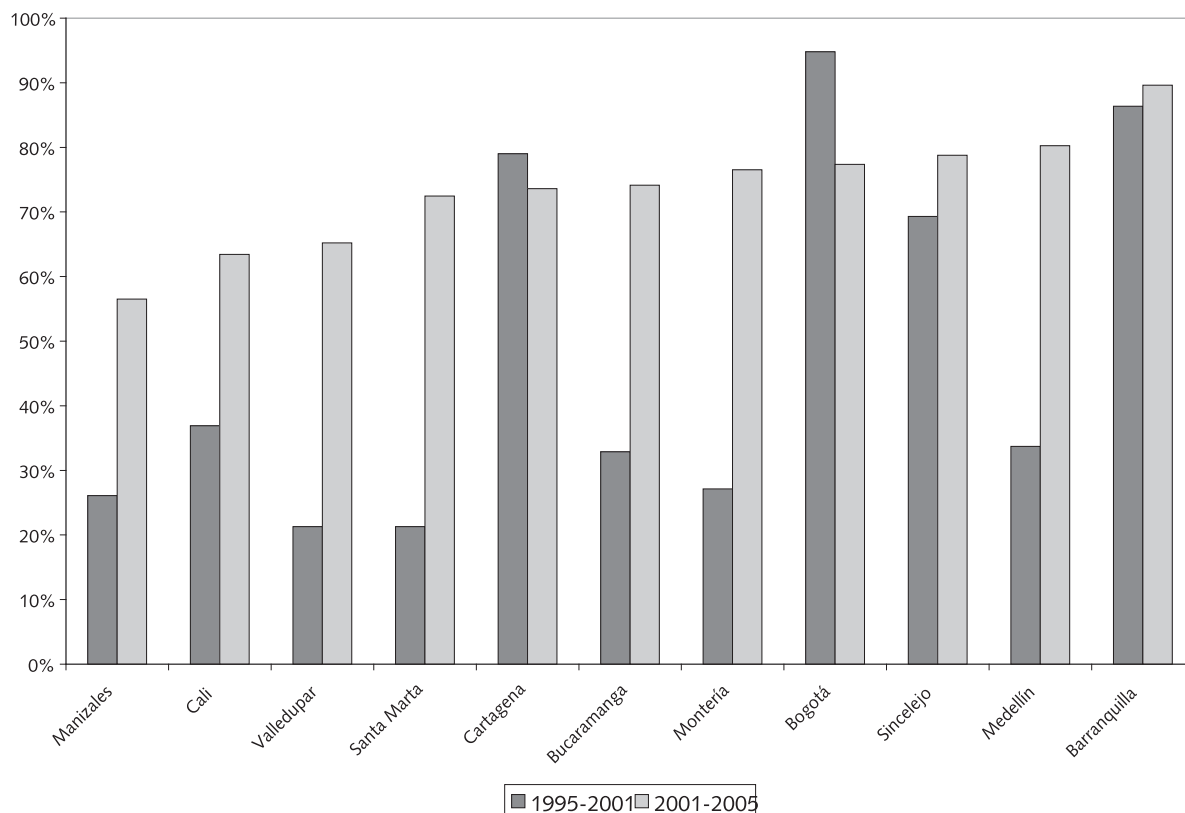
En 1996 Manizales destinaba 53% de los recursos del SGP en educación a inversión en infraestructura (Construcción, remodelación y mantenimiento), mientras que Barranquilla solo invirtió el 6%.

En 2001 estos porcentajes fueron 47% y 0% respectivamente, mientras que en 2004 estas inversiones ascendieron a 2.6% y 5% respectivamente. Estas cifras nos permiten inferir que la ley 715 de 2001 introduce un sesgo hacia mayor gasto en nóminas de maestros que por consiguiente se refleja en menores inversiones en infraestructura y calidad en las entidades territoriales, como sucedió con Manizales. En ese sentido, esta misma ley identifica el orden de prioridades de las inversiones de la siguiente manera:

1. Pagos del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
3. Provisión de la canasta educativa.
4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Por lo que no extraña que el pago de personal adquiera una importancia relevante en las inversiones del sector educativo.

Gráfica 16 Gasto promedio en personal docente y sus prestaciones como porcentaje del gasto en educación con recursos del SGP



La ley 715 definió las competencias de las entidades territoriales en materia educativa, y son estos (los certificados) quienes deben asumir el pago de la planta docente a partir de ese momento. Este hecho se ve reflejado en la mayor proporción de recursos que son invertidos en el pago del personal docente y sus prestaciones sociales luego de 2001, la excepción es Bogotá, pues muestra reducciones por este concepto, pero se entiende por su mayor capacidad para generar recursos propios. Sin embargo, podemos notar que los distritos tenían ya en 2001 una proporción importante de recursos que destinaban al pago de maestros, debido a que desde 1993 habían asumido esta competencia a la luz de la ley 60 de ese año. Es claro que la nómina de personal es el rubro de mayor costo dentro de la estructura administrativa del sector educativo y de ahí

que al asumir sus costos los municipios deban destinar cada vez más una mayor proporción a atender esta obligación.

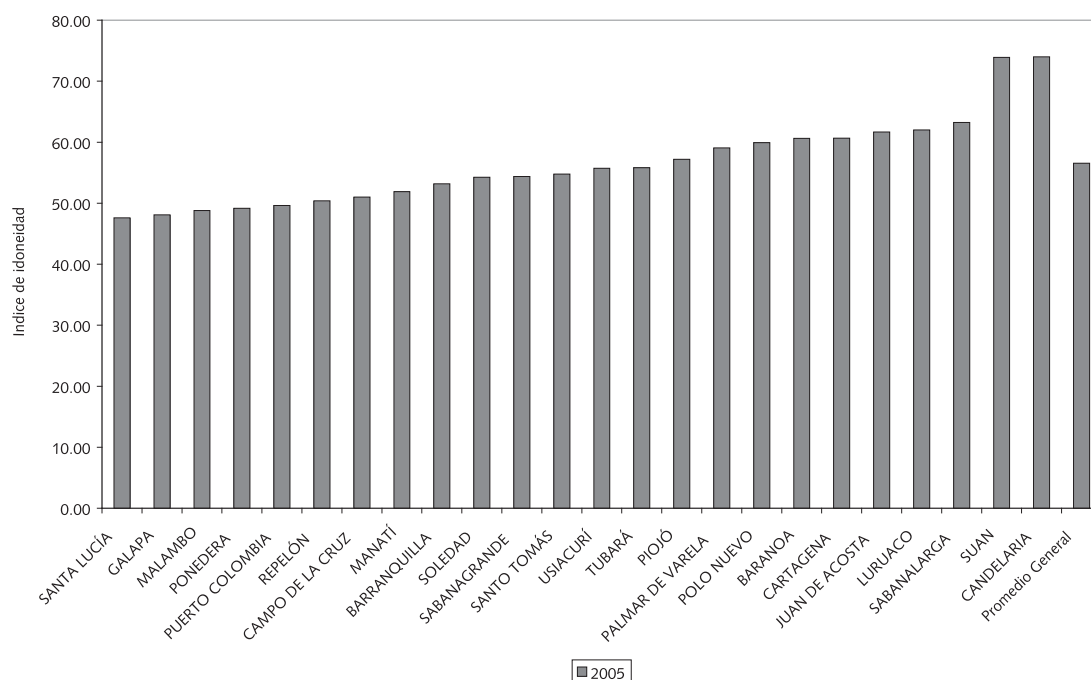
Pese a las diferencias que se observan entre Barranquilla y Manizales en términos de su inversión en áreas diferentes a pago de docentes, consideramos que hay circunstancias que sirven de atenuantes y no podríamos hablar exclusivamente de ineficiencias en la utilización de los recursos. Por una parte, la nómina de maestros es un rubro con alta inflexibilidad para las entidades territoriales en la medida que resulta muy complicado reducir las plantas docentes una vez estas han sido contratadas, para dedicar recursos a otras inversiones.

Además los incentivos implícitos en la Ley 715 de 2001, conducen a que las nóminas sean por

una parte más grandes y por otra más costosas, pues el estado debe garantizar la provisión del servicio destinando los recursos suficientes para atender estos pagos. La primera afirmación se puede constatar con el hecho que la ley contempla recursos para complementar los faltantes de recursos para cubrir la planta docente, la segunda en el hecho que con cargo a los recursos para atender la población estudiantil se puedan destinar partidas para ascensos en el escalafón docente. Si bien estas medida lo que buscan es fortalecer la calidad

de la planta docente, terminan convirtiéndose en un generador de desigualdad entre las distintas regiones pues no todas cuentan con la disponibilidad de maestros para vincular en condiciones similares, ni todas cuentan con la capacidad de brindarles capacitaciones para que asciendan en el escalafón en igualdad de condiciones por lo que las entidades que captan la mayor cantidad de recursos no son necesariamente aquellas que cuentan con las mayores necesidades sino aquellas con las nóminas más costosas.

Gráfica 17 Índice de idoneidad en infraestructura física. Departamento del Atlántico. 2005



Fuente: SICIED. Cálculos de FUNDESARROLLO-CUC.

La infraestructura educativa ha sido una de las falencias más grandes en la provisión del servicio debido a los pocos recursos con que se cuenta. La Gráfica 17 muestra los resultados provenientes del SICIED⁶ del Ministerio de Educación Nacional, sistema donado por la Cámara de Comercio de Barranquilla y la Fundación Promigas, para la construcción del

índice de idoneidad de infraestructura física de los colegios en el departamento del Atlántico y los distritos de Barranquilla y Cartagena. Los resultados muestran que existe un déficit en las condiciones físicas de los colegios respecto a la norma técnica NTC 9545-9546, del 50% en promedio.

Lo cual muestra que las inversiones para educación en estas entidades territoriales o han sido inadecuadas o han sido insuficientes en materia de infraestructura. Barranquilla y Cartagena, distritos que destinan 90% y 78% de sus inversiones en educación al pago de maestros, muestran indicadores de idoneidad del 53% y 60% respectivamente, mostrando los resultados que implican para la calidad educativa la polarización de las inversiones en los recursos.

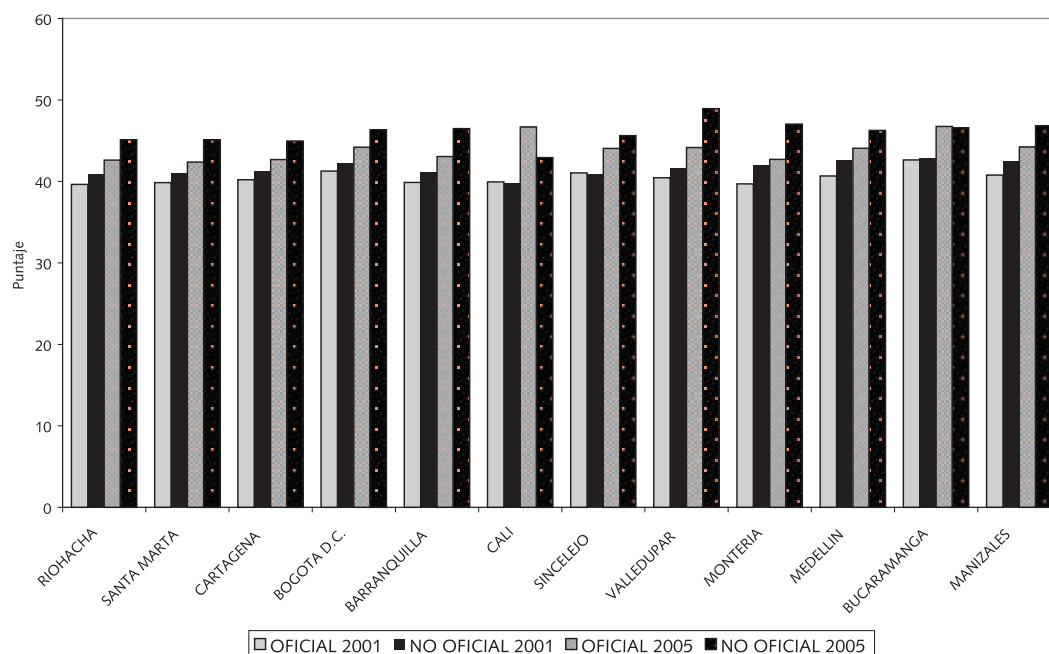
Suán y Candelaria municipios del departamento del Atlántico, muestran indicadores de idoneidad por encima del 70%, a pesar de presentar índices elevados de Necesidades Básicas Insatisfechas. Su buen posicionamiento en el indicador de idoneidad de su infraestructura educativa nos permite inferir que estos municipios están cumpliendo con sus competencias en materia educativa, dado que ellos reciben recursos directos exclusivamente por concepto de calidad para invertir en calidad (infraestructura) en su condición de municipios no certificados. En ese sentido la Ley 715 es clara en expresar que las competencias de los municipios no certificados se limitan a la ejecución de los recursos para el

mantenimiento y el mejoramiento de la calidad, al mismo tiempo aclara que en el caso de estos municipios quien guarda la responsabilidad de dirección, planeación y ejecución de los recursos para la provisión del servicio educativo es el departamento.

ALGUNOS RESULTADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Aquí cabe preguntarse si este aumento de los recursos para educación ha dado cómo resultado un mejoramiento tanto en la cobertura como en la calidad educativa. En este sentido mostramos las siguientes gráficas que presentan los resultados de las pruebas del ICFES para las áreas de matemáticas y lenguaje por naturaleza del sector para los años 2001 y 2005. Esperaríamos que en aquellos municipios donde el crecimiento de los recursos fue significativo hayan podido alcanzar niveles de resultados similares o mejores que los demás municipios.

Gráfica 18 Resultados pruebas ICFES Matemáticas 2001 y 2005 por sector



Fuente: ICFES. Cálculos de los autores.

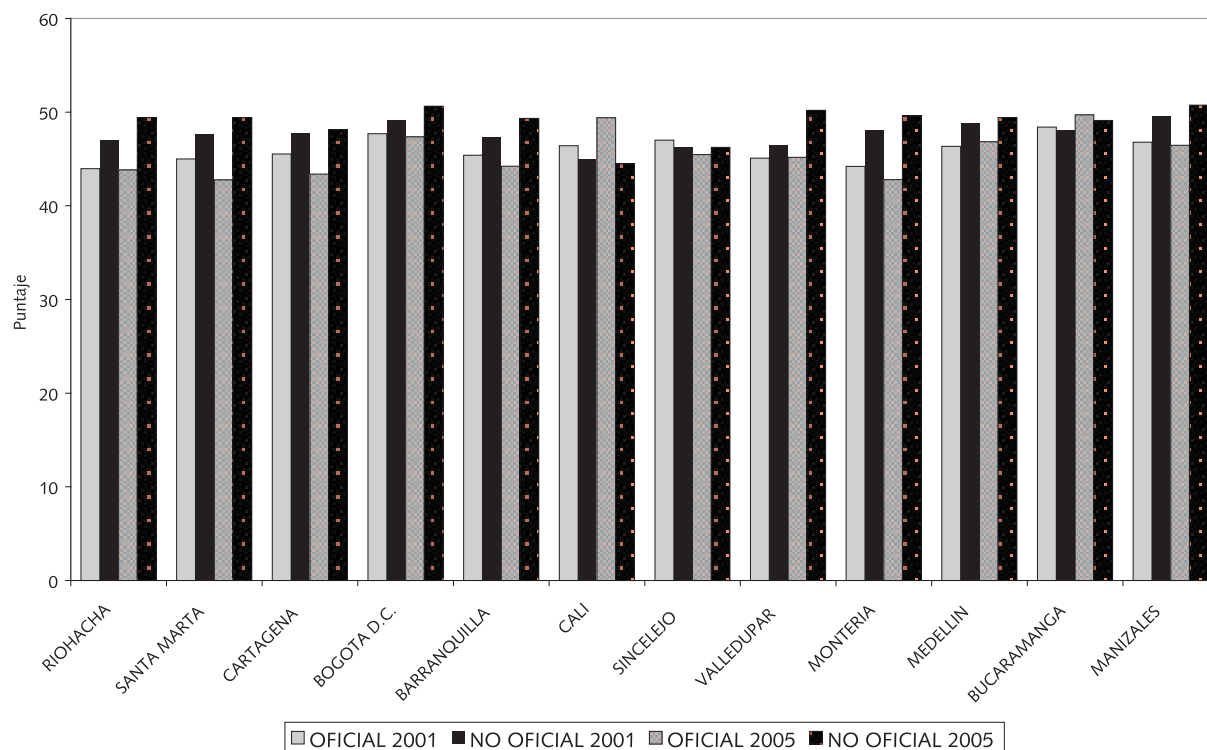
El sector oficial mejoró sus resultados en matemáticas de manera importante, con mejoras que van desde 6% (Santa Marta y Cartagena) hasta 17% (Cali), de igual forma se aprecian muy pocas diferencias entre las ciudades aquí consideradas. El sector no oficial, aparece en la mayoría de los caso por encima del oficial. Solamente en Cali y Bucaramanga, el sector oficial obtiene mejores resultados promedio que el no oficial, en 2005.

En el caso de Lenguaje se aprecia una heterogeneidad mayor tanto para las ciudades como para los sectores. En ese sentido se aprecian que en la mayoría de ciudades, al sector oficial le iba peor en 2001 que el sector no oficial, y esa tendencia no se revierte en 2005. Las diferencias más marcadas entre

sectores en 2005 se presentan en Montería y Santa Marta, la única ciudad donde el sector oficial se muestra muy por encima del no oficial es Cali donde se presentó el mayor crecimiento de los puntajes con 6%. Por su parte, Santa Marta y Cartagena muestran las caídas más abruptas en el sector oficial, ambas con 5%,

Preocupa particularmente el caso de Sincelejo que mostró retrocesos en lenguaje en el sector oficial, mientras que el incremento de los recursos para educación fue de más del 180% promedio por año. En ese sentido, se podría afirmar que no necesariamente, los mejores resultados se han dado en las ciudades que recibieron mayores incrementos en sus recursos para educación lo cual afirma que ha habido ineficiencias en el uso de los recursos.

Gráfica 19 Resultados pruebas ICFES Lenguaje 2001 y 2005 por sector



Fuente: ICFES. Cálculos de los autores.

EFFECTOS SOBRE LAS FINANZAS TERRITORIALES

A. Efectos sobre el esfuerzo fiscal

Hemos discutido sobre el comportamiento de los recursos recibidos por las entidades territoriales, así como la distribución de la inversión realizada con estos recursos y algunos logros alcanzados con los mismos. En esta sección, analizaremos los efectos que tuvieron estos recursos sobre el esfuerzo fiscal de los municipios así como sobre los gastos de funcionamiento.

La metodología empleada sigue a Cadena (2002) y Núñez (2005), en el análisis de diferencias en diferencias, para controlar el hecho que las transferencias y los ingresos tributarios guardan una alta correlación y pueden llevar a regresiones espúreas. Analizamos el período 1995-2004, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP. Estimamos regresiones de las diferencias en el crecimiento de los ingresos tributarios como proporción de los ingresos totales netos de los recursos de capital contra estas mismas diferencias en los ingresos por transferencias del orden nacional para una muestra importante de municipios en el país. Para aislar el efecto diferencial en los municipios de la Región Caribe incluimos una variable dicótoma y su interacción con el regresor.

Los cuadros en esta sección muestran regresiones por mínimos cuadrados ordinarios con y sin controles de las características iniciales (1995) en términos de instituciones. Las variables independientes, fueron construidas a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas por cada municipio y suministradas por DNP. Las transferencias para cada sector fueron construidas con base en la ley 60 de 1993 y la ley 715 de 2001, considerando los porcentajes que por ley debían destinar los municipios a cada sector y que provenían del situado fiscal y/o participaciones en los ingresos corrientes de la nación. Las variables de control fueron amablemente suministradas por Fedesarrollo, y provienen de la base de datos de La Misión del Ingreso Público, esta son: Población total, total funcionarios públicos, número de inspecciones de policía, número de puestos de policía, número de jueces, número de notarías, número de oficinas bancarias, número de corporaciones de ahorro, número de iglesias católicas y no católicas, número de hospitales, clínicas y puestos de salud, número de planteles educativos, bibliotecas públicas, estaciones de bomberos, cárceles y oficinas de recolección de impuestos.

Siguiendo la nomenclatura de Cadena (2002) y Núñez (2005) mostramos a continuación las ecuaciones del modelo de diferencias en diferencias. Tomamos las ecuaciones 1, 3, y 4 de dichos trabajos.

1. $\Delta Tri(t_2, t_2')_j - \Delta Tri(t_1, t_1')_j = \alpha + \beta [\Delta Tra(t_2, t_2') - \Delta Tra(t_1, t_1')] + \phi X + \mu_j$
2. $\Delta Tri(t_2, t_2')_j - \Delta Tri(t_1, t_1')_j = \alpha + \beta \Delta Tra(t, t')^* + \gamma D + \theta D * \Delta Tra(t, t')^* + \phi X + \mu_j$
3. $\Delta Tra(t, t')^* = [\Delta Tra(t_2, t_2') - \Delta Tra(t_1, t_1')]$
4. $\Delta Tri(t, t') = \left(\frac{Tri_{jt'} - Tri_{jt}}{(Totales - Capital)_{jt}} \right) / (t' - t) 0$
5. $\Delta Tra(t, t') = \left(\frac{Tra_{jt'} - Tra_{jt}}{(Totales - Capital)_{jt}} \right) / (t' - t)$

Donde, Tri son los ingresos tributarios, Tra las transferencias o participaciones, Totales son los ingresos totales, Capital los ingresos de capital y X son las variables de control. $t_2' = 2004$, $t_2 = 2001$, $t_1' = 2001$, $t_1 = 1995$. i **Total Ingresos Tributarios**

Tabla 2. Esfuerzo fiscal de los ingresos tributarios-Recursos del Nivel Nacional

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable Dependiente	Crecimiento de los Ingresos Tributarios			
Transferencias Nacionales (1)	0.0843* (0.0029)	0.0627* (0.0029)	0.0834* (0.0029)	0.0621* (0.0029)
Dummy Costa Caribe (2)		0.6847* (0.2909)		0.8619** (0.3476)
Interacción (1)*(2)		0.0964* (0.0061)		0.0965* (0.0062)
Numero de Observaciones	919	919	910	910
R2	0.4856	0.6003	0.4942	0.606

Errores Estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles.
Modelo III y IV con controles institucionales.

*Significativo al 1%. **Significativo al 5%.

No encontramos evidencia de pereza fiscal en el período para el total de municipios de la muestra respecto a los recursos transferidos desde el nivel nacional puesto que el coeficiente es positivo y significativo. Los resultados son similares en magnitud a los presentados por Cadena (2002) y Núñez (2005), a quienes

seguimos con esta metodología. Por otra parte habría evidencia de un mayor esfuerzo fiscal por parte de los municipios de la Costa Caribe respecto a las demás regiones del país, pues el coeficiente de interacción entre la variable binaria y la variable de crecimiento de las transferencias es positivo y significativo.

Tabla 3. Esfuerzo fiscal de los ingresos tributarios-Recursos Educación

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable Dependiente	Crecimiento de los Ingresos Tributarios			
Transferencias Educación (1)	0.0676* (0.0149)	0.0554* (0.0161)	0.0652* (0.0150)	0.0531* (0.0162)
Dummy Costa Caribe (2)		0.9635** (0.4523)		0.8011 (0.5384)
Interacción (1)*(2)		0.0815** (0.0413)		0.0418** (0.0418)
Numero de Observaciones	919	919	910	910
R2	0.0221	0.0312	0.0478	0.0545

Errores Estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles.
Modelo III y IV con controles institucionales.

*Significativo al 1%. **Significativo al 5%.

Si utilizamos como regresor los recursos del SGP destinados a financiar la educación oficial, se mantiene el resultado anterior, sin embargo el coeficiente es ligeramente menor. De nuevo la Región Caribe muestra mayor esfuerzo que el resto de municipios.

B.Efectos sobre los gastos de funcionamiento

La evidencia empírica ha mostrado que durante los procesos de descentralización es posible que la mayor cantidad de recursos recibidos por los municipios generen un incremento en los

gastos de funcionamiento que puede generar problemas de sostenibilidad fiscal y dar al traste con los objetivos de administraciones más responsables con los recursos de sus electores,

en especial cuando no hay mecanismos claros de rendición de cuentas ni control apropiado por parte del nivel central.

Tabla 4. Efecto de las transferencias sobre el gasto de funcionamiento.

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable Dependiente	Crecimiento de los Ingresos Industria y Comercio			
Transferencias Educación (1)	0.3352* (0.0274)	0.3214* 0.0297819	0.3322* (0.0277)	0.3180* (0.0301)
Dummy Costa Caribe (2)		0.1653 (0.8610)		0.6024 (1.0285)
Interacción (1)*(2)		0.0911 (0.0766)		0.0970 (0.0777)
Numero de Observaciones	903	903	894	894
R2	0.1422	0.1436	0.1599	0.1618

Errores Estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles. Modelo III y IV con controles institucionales.

*Significativo al 1%.

Encontramos evidencia econométrica que los recursos provenientes de la nación generan un incremento en el gasto de funcionamiento de los municipios, es decir que no podemos rechazar la hipótesis del "Flypaper Effect". Esta hipótesis lo que plantea en términos coloquiales es que

el dinero se pega donde llega, es decir una vez llegan mayores recursos estos se convierten en un gasto adicional muchas veces más que proporcional a lo recibido; el comportamiento de la costa no difiere del resto del país.

Tabla 5-Incremento del Gasto-Recursos Educación

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable Dependiente	Crecimiento de los Ingresos Industria y Comercio			
Transferencias Educación (1)	0.3352* (0.0274)	0.3214* 0.0297819	0.3322* (0.0277)	0.3180* (0.0301)
Dummy Costa Caribe (2)		0.1653 (0.8610)		0.6024 (1.0285)
Interacción (1)*(2)		0.0911 (0.0766)		0.0970 (0.0777)
Numero de Observaciones	903	903	894	894
R2	0.1422	0.1436	0.1599	0.1618

Errores Estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles. Modelo III y IV con controles institucionales.

*Significativo al 1%.

Por su parte, los recursos para educación tienen un impacto importante en el incremento del gasto de funcionamiento puesto que el efecto es mayor que el generado por la totalidad de los recursos. Haciendo lectura de los coeficientes, el crecimiento de los gastos de funcionamiento es una tercera parte del incremento en los recursos recibidos por transferencia. Este hecho no nos sorprende, puesto que básicamente los recursos del SGP para educación están financiando la nómina de maestros necesaria para proveer el servicio educativo, si bien la asignación se hace con criterios de demanda. Sin embargo, hacemos un llamado al cuidado que debe tenerse cuando se exigen mayores recursos para este sector, con el fin de evitar que se aumenten los gastos de funcionamiento más allá de lo estrictamente necesarios, en especial los que tienen que ver con el personal administrativo, que si bien son necesarios no generan un impacto directo sobre la calidad de la educación. La costa tampoco es distinta del resto de municipios, en este concepto.

REFLEXIONES FINALES

La motivación principal de este documento es contribuir al debate sobre la forma de reducir las disparidades regionales a través de una mejor distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. En el presente documento se realizó un análisis de los recursos que reciben las entidades territoriales como participación en los Ingresos Corrientes de la Nación con el fin de evaluar su evolución, uso y los resultados obtenidos gracias a ellos. En esta última sección recogemos las ideas y resultados más importantes del trabajo.

Hemos encontrado que los recursos recibidos a partir de la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, por parte de los municipios, han sido crecientes en la mayoría de las entidades territoriales, tal como se esperaba, y en ese sentido la fórmula habría garantizado estabilidad en esos recursos. Los municipios de la Costa exceptuando los distritos, han mostrado

incrementos importantes, dando muestras que la ley ha podido generar un efecto igualador en términos de recursos per cápita. En este sentido, consideramos que la actual fórmula de crecimiento debió mantenerse pues había funcionado para incrementar los recursos de los municipios no distritos en la costa; por otra parte, los distritos se ven un poco afectados en ese sentido por lo que cabría revisar a profundidad por qué sucede esto y ajustarlo de tal forma que permita aumentar los recursos per cápita de los distritos para los sectores más sensibles. Es importante sin embargo que cualquier ajuste a la fórmula vaya condicionada al mejor desempeño fiscal y el logro de metas de cobertura y calidad en los servicios públicos que provee cada uno de los municipios.

De igual forma, se requiere urgentemente que el Gobierno Nacional Central ajuste sus niveles de gasto al tiempo que mejoran sus ingresos corrientes para que el estado esté en capacidad de regresar a una distribución de estos recursos más acorde a lo que está plasmado en la Constitución Política, sin sacrificar la sostenibilidad fiscal del sector público colombiano. Este compromiso del GNC ha estado ausente en los dos últimos actos legislativos y continuará siendo la piedra en el camino para una mayor profundización de la descentralización.

Por otra parte, las estimaciones realizadas han mostrado que los recursos transferidos no parecen haber generado "pereza fiscal" y en especial esto ha sido cierto en los municipios de la costa caribe que muestran coeficientes mayores respecto a los demás municipios del país.

En este sentido es imperativo que se sigan generando en la costa y en general en todos los municipios del país los mecanismos para la mejoría de los recaudos tributarios y estrategias para la ampliación de los recursos propios que permitan evitar la dependencia excesiva de los recursos del nivel nacional, de tal forma que se pueda dar prioridad a las necesidades de cada uno de los municipios en esta región. También encontramos evidencia que los recursos sí han generado incrementos en los gastos de

funcionamiento. Este hecho es preocupante puesto si no se controla puede llevar a que se repitan los casos lamentables de insostenibilidad fiscal que afectaron a muchos municipios de la región a mediados de los 90. Aunque esta posibilidad es cada vez más remota en la medida que existen leyes que buscan evitar que las entidades territoriales se vuelvan inviables financieramente.

Encontramos también que en el sector educativo, la mayor cantidad de recursos se destinan al pago de nómina de maestros y sus prestaciones sociales (una proporción importante se dedica al pago de personal administrativo también), lo que deja poco espacio para incrementar la infraestructura física y la consecuente ampliación de cobertura, sin mencionar el aspecto de la calidad. En este sentido se hace imperativo definir claramente unas pautas que limiten de alguna manera el monto de los recursos que pueden financiar la nómina de maestros de cada uno de los municipios con recursos del SGP. Consideramos que a partir de cierto umbral una parte cada vez mayor debe ser financiada con recursos propios para equiparar los intereses y las responsabilidades de cada uno de los municipios con el personal que contratan, especialmente en aquellos donde es elevada la proporción de docentes en escalafones superiores con relación al promedio de las entidades territoriales. También el uso de alternativas a la falta de infraestructura como las concesiones o la contratación con privados

para suplir el déficit de la oferta pueden resultar interesantes, cuidando no generar incentivos perversos en los proveedores privados que vayan en detrimento de la calidad educativa recibida por los estudiantes y siempre que esto se justifique por la falta de infraestructura para la adecuada provisión oficial de la educación.

De otra parte encontramos que los resultados en materia de cobertura y calidad educativa no han sido los mejores en la Región Caribe, a pesar de los importantes recursos recibidos. Sin embargo, consideramos que puesto que los recursos aumentan año a año de acuerdo a una regla, se hace necesario una mejor inversión por parte de los mismos en programas y políticas del sector educativos que conlleven a elevar la calidad de la educación que se imparte en los colegios colombianos, especialmente los del sector oficial. Consideramos imperativo para el país hacer una apuesta decisiva que eleve la cobertura de tal forma que podamos incrementar de manera importante los años de escolaridad promedio en el país, cuidando de elevar igualmente el nivel de la calidad educativa. La puesta en marcha de un programa integral⁷ que atienda durante todo el ciclo educativo una cohorte de niños y jóvenes y logre que todos los atendidos culminen exitosamente sus estudios, puede ser importante para que futuras generaciones se beneficien de la capacidad instalada así como de las buenas prácticas aprendidas durante la duración⁸ de este programa.

7 Que incluya, alimentación escolar, transporte, materiales educativos, uniformes y subsidie el costo de oportunidad que tienen estos niños por el hecho de no generar ingresos para sus familias en caso que trabajen.

8 Este programa tendría una duración de 11 años que corresponde al momento que los niños que ingresaron al grado 1 se gradúan de la educación media.

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 01 de 2001.
- Acto Legislativo 04 de 2007.
- Bahl, R., "Implementation Rules for Fiscal Decentralization". International Studies Program. School of Policy Studies, Georgia State University. Atlanta, Georgia, 1999.
- Cadena, X., "¿LA DESCENTRALIZACIÓN EMPEREZA? –Efecto de las transferencias Sobre los Ingresos Municipales en Colombia?, Tesis PEG, Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.
- Carrasquilla, A., "Descentralización", En Coyuntura Económica, Segundo Semestre de 2005. Fedesarrollo, Bogotá.
- CEER. "Bases para Reducir las Disparidades Regionales en Colombia". Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional No. 84. Banco de la República. 2007.
- Compes Social No. 77, No. 90, No. 97, No. 101, No. 104.
- Dillinger, W., Webb, S., "Decentralization and Fiscal Management in Colombia", Policy Research Working Paper 2122, World Bank, 1999.
- DNP, Evaluación del Sistema General de Participaciones 2002-Primer Balance.
- ----- Evaluación del Sistema General de Participaciones 2003.
- ----- "Capacidad Fiscal de los Gobiernos Territoriales Colombianos" Bogotá, 2005.
- Fernandez, M., García, A., Nule, G., "Descentralización y crecimiento económico regional". En "El Rezago de la Costa Caribe Colombiana", Haroldo Calvo Stevenson y Adolfo Meisel Roca, Editores. Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano-Seccional Caribe. P. 109. 1999.
- FUNDESARROLLO. "INVERSION TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACION EN LA COSTA CARIBE". FONADE. 1997
- ----- "DESCENTRALIZACIÓN EN EL CARIBE COLOMBIANO". 2000
- García, J., "¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva.
- Ley 715 de 2001.
- Ley 60 de 1993.
- Meisel, A., Romero, J., "Igualdad de oportunidades para todas las regiones". Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional No. 83. Banco de la República. 2007.
- Núñez, J., "Diagnóstico Básico de la Situación de los Ingresos por Impuestos del Orden Municipal en Colombia". Documento CEDE 2005-44. Universidad de los Andes, Bogotá, 2005.
- Ramos, J; Ricaurte, K; (Editores) "Las finanzas públicas del Caribe colombiano", 2005. Ediciones Uninorte.
- Sánchez, F., "Descentralización y Progreso en el Acceso a los Servicios Sociales De Educación, Salud y Agua y Alcantarillado" Documento CEDE 2006-15. Universidad de los Andes, Bogotá, 2006.
- Zapata, J; Chaparro, J., Análisis De La Estructura De Ingresos, Gastos Y La Dependencia Fiscal De Los Municipios De Menos De 30.000 Habitantes-Segundo Informe, Misión Del Ingreso Publico, Fedesarrollo, 2003.
- ----- Análisis de la Estructura de Ingresos, Gastos y la Dependencia Fiscal de los Municipios de Menos de 30.000 Habitantes-Tercer Informe, Misión Del Ingreso Publico, Fedesarrollo, 2003.